

*Ochoa, Sara; Yaschine, Iliana; Vargas, Delfino*

## Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México 1970-2014

---

**V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina**

*31 de mayo y 1º y 2 de junio de 2017*

*Ochoa, S.; Yaschine, I.; Vargas, D. (2017). Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México 1970-2014. V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, 31 de mayo y 1º y 2 de junio de 2017, Ensenada, Argentina. EN: . En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.10659/ev.10659.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10659/ev.10659.pdf)*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## **Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México 1970-2014<sup>1</sup>**

Sara Ochoa (Facultad de Economía-UNAM)

Iliana Yaschine (PUED-UNAM)

Delfino Vargas (PUED-UNAM)

### **1. Introducción**

A un siglo de la Revolución Mexicana, el país todavía enfrenta altas tasas de desigualdad y de pobreza que son expresiones de los límites en su desarrollo.<sup>2</sup> A partir de la década de los cuarenta, México inició la implementación de un modelo de desarrollo conocido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) basado en el fomento de la industria nacional, la protección de la economía interna respecto al exterior y el desarrollo del mercado interno. El éxito de este modelo requería de una activa participación del Estado en la economía mediante instrumentos como la política comercial y el gasto público, principalmente de inversión. Asimismo, en este periodo se sentaron las bases normativas e institucionales del régimen de bienestar mexicano aunque, como es conocido, con un carácter dual, segmentado y estratificado (Filgueira y Filgueira, 2005).<sup>3,4</sup> Durante esta etapa se alcanzaron altas tasas de crecimiento económico y los datos comparables muestran que desde principios de los sesenta este crecimiento se acompañó con una disminución de la desigualdad del ingreso.

No obstante, desde mediados de la década de los setenta se experimentaron importantes desequilibrios macroeconómicos. La caída de los precios del petróleo y la crisis internacional de la deuda externa en los primeros años de la década de los ochenta, fueron

---

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios de Fernando Cortés, Delfino Vargas e Israel Banegas, así como la colaboración de Andrea Díaz como asistente de investigación.

<sup>2</sup> En 2014, 20.6% de la población tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, 53.2% tenía un ingreso por debajo de la línea de bienestar y 46.2% se encontraba en situación de pobreza multidimensional (36.6% moderada y 9.5% extrema) (Coneval, s/f: cuadro 1). En ese año, el índice de Gini del ingreso monetario se ubicó en 0.48 (Banegas y Cortés, en este mismo volumen).

<sup>3</sup> Por régimen de bienestar se puede entender los arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia en la provisión del bienestar en las diferentes sociedades. Véase Esping Andersen (1993).

<sup>4</sup> En este periodo se crearon, entre otras, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que posteriormente se llamó Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi). En 1970 entró en vigor la Ley Federal del Trabajo.

el inicio de una crisis económica que fue seguida por severas medidas de ajuste y estabilización. Después de estos acontecimientos, México inició un proceso de cambio de su modelo de desarrollo económico, hacia uno que otorgaba mayor campo de acción al mercado y cuyo motor de crecimiento estaba orientado hacia el exterior. Este nuevo modelo fue diseñado con base en los preceptos del llamado Consenso de Washington (Cortés y Rubalcava, 2012; Cordera y Tello, 2010; Tello e Ibarra, 2013), el cual condensaba las ideas que habían ganado peso en la época sobre el nivel y el tipo de participación que debían tener en la actividad económica los dos principales mecanismos de asignación y distribución, el mercado y el Estado.<sup>5</sup>

Este modelo, que ha estado vigente en el país hasta la fecha, ha impulsado transformaciones estructurales, tanto en la economía como en el ámbito de la política social. Recientemente, se ha aprobado un nuevo paquete de reformas en la misma dirección. Por tanto, es relevante preguntarse sobre los cambios que han tenido diversos indicadores económicos y sociales en este período. Los datos muestran que el crecimiento económico ha sido lento y que se experimentó un aumento de la desigualdad del ingreso. Sin embargo, diversos estudios muestran una disminución reciente de la desigualdad del ingreso. Algunos autores apoyan la existencia de una tendencia a la disminución de la desigualdad desde la mitad de los noventa hasta 2007 (López Calva y Lustig, 2011; Esquivel, Lustig y Scott, 2011), otros sostienen que la desigualdad se ubicó en un nivel más bajo en 2002 y a partir de ahí presenta fluctuaciones (Cortés, 2013), mientras que otros estudios muestran que la desigualdad disminuye a partir del 2000 y lo hace a un mayor ritmo en el período 2008-2013 (CEPAL, 2014). En la actualidad, no existe consenso sobre los factores que explican este comportamiento, aunque la acción de la política social a través de las transferencias de

---

<sup>5</sup> El “Consenso de Washington” (Consenso) se refiere a la identificación de un conjunto de políticas económicas que debían llevar a cabo los países deudores en la década de los ochenta. La propuesta original del Consenso, o “primera generación de reformas”, estuvo integrada por 10 áreas que, en términos generales, incluyen políticas de prudencia macroeconómica, liberalización interna y orientación al exterior. Las propuestas de este decálogo implicaban un cambio sustancial en la concepción del rol que debían tener el Estado y el mercado en la actividad económica y social. A finales de la década de los noventa, se planteó una “segunda generación de reformas” del Consenso de Washington, principalmente cambios institucionales, que buscaban lograr las tasas de crecimiento sostenidas que se esperaban originalmente pero, al mismo tiempo, una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad (Williamson, 2000). Ante los resultados decepcionantes de dichas reformas en términos de crecimiento, empleo, pobreza y desigualdad, más recientemente se insistió en la necesidad de hacer nuevas modificaciones, que incluyen la conclusión de las reformas de primera y segunda generación, y el desarrollo de una agenda de crecimiento con reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso y desarrollo del sector social (Williamson, 2003) (véase capítulo introductorio).

ingreso se considera uno de los elementos explicativos principales (López Calva y Lustig, 2011; Esquivel, Lustig y Scott, 2011; Cortés, 2013; Banegas y Cortés, en este mismo volumen).<sup>6</sup>

Este capítulo forma parte de un esfuerzo colectivo más amplio para analizar la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso monetario en México, a partir de la instrumentación de este nuevo modelo económico. El enfoque que se adopta hace énfasis en que ambos tipos de política (económica y social) están estrechamente ligadas con las diferentes fuentes de ingreso monetario de los hogares (remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad y transferencias públicas o privadas) y, por tanto, con los resultados en la distribución del ingreso monetario (Cortés, 2000). En particular, el paquete de reformas estructurales comprende un conjunto amplio de políticas con ramificaciones complejas sobre las fuentes de ingreso y sobre la desigualdad del ingreso, pues cada una de ellas puede tener múltiples efectos, y en algunos casos en sentido contrario, sobre dichas variables (Cortés, 2000; Székely, 2005). Estos efectos, además, están mediados por el comportamiento de los hogares para enfrentar las consecuencias negativas que pueden tener las políticas sobre su bienestar, de acuerdo a diversas variables como la composición de sus ingresos (Cortés, 2000).

El propósito específico de este texto es contextualizar la evolución de la distribución del ingreso monetario mediante la revisión de la política económica y social en México de la década de 1970 a 2014, período que comprende la última parte del modelo ISI, la aplicación de medidas de estabilización y ajuste macroeconómico, y el inicio y consolidación de las llamadas reformas estructurales. No se pretende profundizar el análisis de cada una de las políticas implementadas, ni su impacto sobre la distribución del ingreso, sino proporcionar un marco de referencia que puede ser de utilidad en los capítulos posteriores en los que se analiza directamente la evolución de la distribución del ingreso. Se pondrá el acento en aquellas políticas que son más significativas en cuanto a su posible efecto sobre el ingreso de los hogares.

Con base en la evolución de las reformas económicas asociadas con el Consenso de Washington, se propone una periodización que comprende cinco etapas, en las que se

---

<sup>6</sup> La evolución de la desigualdad y las posibles explicaciones de este comportamiento se analizarán en capítulos posteriores.

revisan las políticas económicas implementadas: la estabilización y ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985); el inicio del cambio estructural y la primera ola de reformas (1986-1994); la segunda ola de reformas (1995-2000); un periodo de lento avance en el proceso de reforma (2001-2011); y el nuevo impulso reformador (2012-2014).<sup>7</sup> Asimismo, se revisan las políticas sociales a lo largo de todo el período.

El trabajo está dividido en seis apartados, incluyendo la presente introducción. En el segundo se describen los principales rasgos de la evolución de la política económica a largo de las cinco etapas identificadas, y se hace una caracterización general de la evolución de las principales variables macroeconómicas, las cuales son una expresión de los resultados de la implementación de las reformas. En el tercer apartado se revisa la política social, en particular los programas de transferencias directas de ingresos que, en el marco de la política social focalizada, tienen un efecto directo sobre el ingreso de los hogares en pobreza. En el cuarto apartado se expone la evolución de algunas variables relevantes vinculadas con los resultados de las distintas fuentes de ingreso y en el quinto apartado se presenta la evolución de la desigualdad del ingreso a través del índice de Gini. Por último, se presentan las reflexiones finales.

## **2. Evolución de la política económica y las reformas estructurales en México**

A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se inicia una etapa en el país en la cual el Estado tuvo una participación muy relevante en la promoción del desarrollo, la cual se consolidaría en los años del llamado “desarrollo estabilizador” de 1954 a 1970. En este período se tenía la convicción de que la salida del subdesarrollo se lograría a través de la industrialización del país, para lo cual era necesario que el Estado tuviera un papel activo en la conducción de este proceso mediante una creciente inversión pública en grandes proyectos de infraestructura, una política de incentivos a la creación de industria privada nacional, así como de protección de estas industrias frente a la competencia exterior.

La prioridad durante este período fue “combinar el crecimiento económico con la estabilidad de los precios en un clima de paz social” (Tello, 2014: 234). Por tanto, se buscó que todos los sectores de la sociedad estuvieran alineados a este objetivo.<sup>8</sup> En esta etapa se

---

<sup>7</sup> La periodización de las primeras cuatro fases coincide con Tello (2008).

<sup>8</sup> “En la práctica, el Desarrollo Estabilizador fue una división del trabajo entre el gobierno, por una parte y, por la otra, los empresarios, los obreros y las clases medias organizadas (incluyendo maestros y empleados públicos) y los campesinos en la que cada uno ponía algo de su parte” (Tello, 2014: 229). Lo que ocurrió es

alcanzaron elevadas tasas de crecimiento, en un marco de estabilidad macroeconómica.<sup>9</sup> No obstante, el período no estuvo exento de conflictos sociales y existían condiciones de pobreza y rezago social, sobre todo de la población rural. El crecimiento del empleo y de los salarios de la clase obrera organizada era bajo, y las condiciones eran todavía menos favorables para los trabajadores no organizados (Tello, 2014: 281).<sup>10</sup>

Debido a las tensiones económicas, sociales y políticas existentes, en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se buscó modificar la estrategia de desarrollo anterior con el objetivo de avanzar en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital y, al mismo tiempo, de disminuir las desigualdades sociales y mejorar la distribución del ingreso.<sup>11</sup> Las políticas se orientaron a aumentar la competitividad industrial para la exportación, mejorar el desempeño de la agricultura que había dejado de crecer y lograr una reforma impositiva que no había podido concretarse en los sexenios anteriores y que era clave para financiar los objetivos propuestos (Moreno Brid y Ros, 2010: 171).

El aumento de la participación estatal a través del incremento del gasto público, de la inversión pública y del número de empresas públicas, rindieron frutos en la forma de altas tasas de crecimiento y mejoría en indicadores sociales.<sup>12</sup> Sin embargo, no se logró una reforma fiscal que aumentara de forma sustantiva los ingresos públicos, lo que llevó a desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal, inflación, aumento de la deuda externa,

---

que los apoyos a empresarios y a obreros y campesinos organizados, estaban condicionados a la lealtad al proyecto nacional (Tello, 2014: 242).

<sup>9</sup> El gasto del gobierno federal pasó de 8% del PIB en 1959 a cerca de 11% en 1970. Se mantuvo relativamente estable el gasto destinado a fomento económico y creció el gasto social. Entre 1958 y 1970, la actividad industrial creció a un ritmo anual de 8.4% en términos reales y su participación en el PIB pasó de 28 a 35% (Tello, 2014: 236-237). De 1954 a 1970 el PIB per cápita real aumentó 3.4% al año, se mantuvo la estabilidad de precios y del tipo de cambio (Tello, 2014: 228).

<sup>10</sup> Sobre la condición existente hacia 1960, Tello (2014: 259) señala: “[...] las intensas y tensas movilizaciones de maestros y ferrocarrileros de 1958 y 1959, que fueron reprimidas y encarcelados varios de sus dirigentes, eran claro indicador que las cosas no marchaban totalmente en un clima de paz social, tan necesaria para continuar con el crecimiento de la economía. Junto con el progreso material y la acelerada urbanización del país, se registraban enormes rezagos y carencias en materia de alimentación, servicios educativos y de salud, seguridad social y vivienda. Las condiciones generales de existencia de la población, sobre todo la que vivía y trabajaba en el medio rural, dejaban bastante que desear.”

<sup>11</sup> Por esta razón, a este período se le conoce como “Desarrollo Compartido”.

<sup>12</sup> El gasto público total pasó de 24.6% del PIB en 1970 a 37.9% del PIB en 1976. El gasto de inversión pasó de 7% a 8.2% en el mismo período, y el social de 4.7 a 8.1%. El déficit financiero del sector público pasó de 3.56% como porcentaje de PIB en 1970 a 9.5% en 1976 (Tello, 2014: 292 y 300). El crecimiento del PIB real entre 1972 y 1976 fue de 6.3% en promedio anual y el PIB per cápita creció 3.1% en promedio anual de 1971 a 1976 (Tello, 2014: 291 y 299). La cobertura de la seguridad social pasó de 24 a 36% de la población total del país. Los salarios reales de la clase trabajadora organizada aumentaron. La participación de las remuneraciones de asalariados en el ingreso no agropecuario pasó de ser 38% en 1971 a 44% en 1976 (Tello, 2014: 298 y 299).



crisis de la balanza de pagos, entre otros). A pesar de los amplios apoyos al sector agrícola, éste no logró repuntar y la apreciación de un tipo de cambio fijo no permitió el aumento de la competitividad externa. Esta situación, aunada a factores externos como una fuerte recesión económica mundial, derivó en la devaluación de 1976.

Aunque originalmente se aplicó un programa de ajuste conforme a lo acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros y el aumento de los precios del petróleo otorgaron al país ingentes recursos públicos que hicieron posible retomar los objetivos originales de industrialización y fomento a las exportaciones, apoyo a la agricultura y redistribución, a través de un aumento del gasto y la inversión pública, incluso en un marco de debilidad de ingresos tributarios.<sup>13</sup> Las altas tasas de crecimiento que se alcanzaron en el período fueron impulsadas principalmente por el sector petrolero, aunque los desequilibrios macroeconómicos se agudizaron.<sup>14</sup>

### **La crisis de la deuda y las políticas de estabilización y ajuste económico: 1982-1985**

En 1982, México enfrentó una crisis de deuda externa debido a la disminución de los precios internacionales del petróleo, un alza del servicio de la deuda con el aumento de las tasas de interés y la fuga de capitales. El período de la historia mexicana que inicia con este suceso ha sido ampliamente estudiado, tanto para entender sus causas, las políticas que se implementaron para enfrentarlas, así como los resultados económicos y sociales atribuidos a dichas políticas (Aspe, 1993; Lustig, 1994, 1997; Moreno-Brid y Ros, 2010).<sup>15</sup>

Después de la crisis de deuda, se emprendió un período de ajuste económico con devaluación de la moneda que conllevó medidas drásticas de austeridad orientadas a la reducción del déficit de balanza de pagos, del déficit fiscal y de la inflación.<sup>16</sup> Tello (2008) argumenta que el objetivo fundamental de estas políticas fue garantizar el pago del servicio

---

<sup>13</sup> El gasto público total como porcentaje del PIB pasó de 30% en 1977 a 47.2% en 1982. La inversión total como porcentaje del PIB pasó de 21% en 1976 a 26.4% en 1981, la inversión pública pasó de 8.2% a 12.1% del PIB y la privada pasó de 12.8 a 14.3% del PIB (Tello, 2014: 318-319). En contraste, los ingresos tributarios del gobierno federal pasaron de 10.7% del PIB en 1976 a 9.9% en 1982 (Tello, 2014: 326).

<sup>14</sup> En el período 1978-1981, el PIB real creció por encima de 9% en promedio anual (Tello, 2014: 316). El déficit financiero del sector público pasó de 6.57% del PIB en 1977 a 16.95% en 1982 (Tello, 2014: 325).

<sup>15</sup> Parte importante de la discusión se centra en analizar en qué medida la crisis económica fue también un resultado de políticas proteccionistas que disminuyeron la productividad de la industria privada nacional, de la ineficiencia de las empresas públicas, y de una mala administración de la política macroeconómica.

<sup>16</sup> La reacción inmediata, todavía durante el gobierno de López Portillo, incluyó controles de cambio, restricciones totales a las importaciones y la nacionalización de la banca. Las medidas de política “ortodoxa” iniciaron con el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982.

de la deuda para lograr el apoyo de la comunidad financiera internacional. Aunque los primeros dos objetivos fueron alcanzados, permaneció una creciente inflación.

Moreno-Brid y Ros (2010: 200-202) señalan que los resultados excepcionales de la economía mexicana en cuanto a la reducción de estos desequilibrios se debieron a dos factores principales. Por un lado, a una severa disminución del gasto interno, principalmente de la inversión pública y privada, que llevó a la disminución del déficit público (cuadros 1 y 2).<sup>17</sup> Por el otro, a la entrada de divisas provenientes de las exportaciones petroleras.<sup>18</sup> No obstante, en julio-agosto de 1985 tuvo lugar una nueva crisis de divisas y en 1986 cayeron los precios del petróleo, lo que recrudeció los desafíos que enfrentaba la economía mexicana, llevando a una devaluación de la moneda y a un nuevo ajuste fiscal.

#### **Cuadro 1. Formación bruta de capital fijo total, pública y privada como porcentaje del PIB, 1975-1985**

	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
<b>1975-1981</b>	17.4	7.3	10.1
<b>1982-1985</b>	15.7	6.3	9.4

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015, cuadros 8.20-8.22).  
Para PIB, Sistema de Cuentas Nacionales de México e INEGI (2009, cuadro 7.5).

#### **Cuadro 2. Indicadores macroeconómicos seleccionados, 1970-1985**

<b>Período</b>	<b>Variación promedio anual (%)</b>		<b>Promedio por período</b>	<b>% del PIB</b>		
	<b>PIB</b>	<b>PIB per cápita</b>	<b>Inflación</b>	<b>Balance sector público</b>	<b>Balanza comercial</b>	<b>Balanza de cuenta corriente</b>
1970-1981	6.8	3.9	17.6	-6.0	-2.1	-2.7
1982-1985	0.7	-1.7	75.6	-7.9	5.0	0.6

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (2009, cuadro 7.5) y CONAPO.  
Para balance público, INEGI (2015, cuadro 16.23). El balance público se refiere al déficit económico.  
Para balanza comercial y balanza de cuenta corriente, INEGI (2015, cuadros 17.37 y 17.38).

#### **El inicio del cambio estructural y la primera ola de reformas: 1986-1994**

<sup>17</sup> La inversión pública se redujo en 5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) de 10.3% en 1981 a 5.3% en 1983. El balance del sector público pasó de un déficit de 10.9% del PIB en 1981 a 5.5% en 1984. Cabe señalar que la disciplina fiscal es el primer punto del decálogo del Consenso de Washington.

<sup>18</sup> El ahorro público externo aumentó en 2.3 puntos porcentuales.



El proceso de ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda se extendió a la segunda mitad de la década de los ochenta. Una nueva etapa de las políticas para enfrentar la crisis inició en 1987 cuando se implementó una política más “heterodoxa” de control de la inflación representada en el Pacto de Solidaridad Económica (Pacto). El Pacto incluyó controles de precios y salarios, congelamiento del tipo de cambio nominal y una estricta política fiscal y monetaria. Si bien estas medidas fueron exitosas en la reducción de la inflación, algunos autores consideran que la utilización del tipo de cambio como un ancla nominal para la estabilización de precios marcó el inicio de una sobrevaluación de la moneda, que sería agravada posteriormente por la entrada masiva de capitales, y que fue corregida de forma drástica con la crisis de 1994-1995 (Moreno-Brid y Ros, 2010; Lustig, 1994: 203).

El balance que se hace de estos años de austeridad es la existencia de altos costos en términos de crecimiento económico y del nivel de vida de la población. Como se observa en el cuadro 2, entre 1982 y 1985 el crecimiento del PIB fue prácticamente nulo, el PIB per cápita se redujo 1.7% en promedio anual, y la inflación anual promedio alcanzó casi 76%. Debido a estos resultados en términos económicos y aquellos que se revisarán más adelante en términos sociales, que se extendieron hasta 1988, la década de los ochenta se ha denominado como “la década perdida”.

En cuanto a las reformas estructurales, desde el inicio del gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) se implementaron las primeras políticas orientadas hacia el exterior, pero el cambio de modelo económico se profundizó a partir de 1986. Entre las políticas implementadas se encuentran la privatización de las empresas públicas, la liberalización financiera, la liberalización comercial y la desregulación de la actividad económica. Las principales políticas implementadas en este período se resumen en el cuadro A1. Estas reformas llevan a un replanteamiento de la participación del Estado en la economía, el cual pierde su papel rector del desarrollo, y el mercado asume el rol principal en la asignación y la distribución de los recursos.

Con este conjunto de políticas, se consideraba que México tenía un futuro prometedor en términos de crecimiento económico: con el Pacto se logró controlar la inflación y reactivar el crecimiento; la renegociación de la deuda externa en 1990 con el Plan Brady marcó también una inflexión en la economía mexicana con el retorno de los capitales extranjeros

al país; las reformas estructurales que se pusieron en práctica desde mediados de los ochenta permitirían reactivar el crecimiento, pero ahora basado en el dinamismo de las exportaciones.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en enero de 1994 fue el momento cumbre de las iniciativas para la apertura comercial. Con el TLCAN se apuntalaba definitivamente el modelo económico orientado al exterior el cual, se esperaba, conduciría al crecimiento económico. No obstante, en ese momento ya había notables avances respecto a la apertura comercial.<sup>19,20</sup>

Muchos de los análisis de las políticas derivadas del Consenso de Washington insisten en que parte de la explicación de sus magros resultados reside en su implementación. México no es la excepción en este sentido, ya que existen numerosos estudios que analizan la forma en que las primeras reformas fueron implementadas. A manera de ejemplo, existe una visión extendida de que el proceso de apertura comercial fue demasiado rápido, no eliminó la dependencia de las importaciones y no generó encadenamientos productivos nacionales, con lo cual las empresas nacionales se vieron muy afectadas, tanto en la industria como en el sector primario. La liberalización financiera no llevó emparejada una regulación suficiente y condujo, posteriormente, a un aumento explosivo del crédito al consumo sin las medidas precautorias adecuadas, lo cual agravó la crisis que se experimentó en 1995.

Además, la falta de una regulación adecuada en el proceso de privatizaciones, llevó a la concentración de la riqueza y la propiedad en estas áreas (Lustig, 1994). Todo lo anterior indica que el sector público no jugó de forma apropiada el rol fundamental que le correspondía en la regulación de dichas reformas.

Los primeros efectos de las reformas estructurales empezaron a reflejarse en las variables económicas. El déficit fiscal estaba bajo control y se tuvo un superávit en 1992 y 1993. Si

---

<sup>19</sup> “En conjunto, desde los inicios de la liberalización comercial en 1984-1985 hasta 1994, la cobertura de permisos de importación cayó de 83.5% a 21.5% y el arancel promedio ponderado por la producción declinó de 23.5% a 12.5%, en tanto el arancel máximo bajó de 100% a 25%” (Moreno-Brid y Ros, 2010: 220).

<sup>20</sup> Cabe señalar que se mantuvieron temporalmente restricciones comerciales en varios sectores, como la agricultura (en particular, la producción de maíz), la refinación del petróleo y la industria de equipos de transporte. El compromiso fue la eliminación gradual de dichas restricciones. Así también, se mantuvieron actividades con límites a la participación de la inversión extranjera, como las instituciones financieras, periódicos, pesca y puertos, así como transporte aéreo y cooperativas. Por otro lado, la radio y la televisión (con excepción de la TV por cable), transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga, uniones de crédito, banca de desarrollo, y la distribución de gasolina y gas líquido, permanecieron muy restringidas a la inversión extranjera. El Estado mantuvo la exclusividad en el petróleo y la petroquímica básica, la energía eléctrica y nuclear, los telégrafos y el correo, y materiales radioactivos (Moreno-Brid y Ros, 2010).

bien se observó un aumento de las exportaciones, éstas se concentraron principalmente en la industria maquiladora cuya producción tenía un alto componente importado, dependía de la entrada de importaciones temporales libres de impuestos y tenía bajos encadenamientos productivos internos. Esto derivó en un déficit de la balanza comercial y un creciente déficit de cuenta corriente (3.4 y 5.5% del PIB en 1994, respectivamente), debido a una caída del ahorro interno (casi cinco puntos porcentuales entre 1989 y 1992), el cual se cubría principalmente con inversión externa de cartera, lo cual aumentó la vulnerabilidad del país a las condiciones internacionales (Lustig, 1994: 191).

En cuanto al crecimiento económico, éste mostró cifras positivas pero moderadas a partir de 1987, aunque el crecimiento del producto per cápita resultó negativo en 1990. Así, en el período 1986-1994, el crecimiento promedio anual real del PIB fue de 3.3% y el del PIB per cápita fue de 0.9% (ver cuadro 3). Las razones que se han propuesto para explicar el lento crecimiento residen, por un lado, en la sobrevaluación de la moneda (debido al Pacto para controlar la inflación y a la entrada masiva de capitales) que fomentó las importaciones en un contexto de fácil acceso a ellas debido a apertura comercial y, por otro lado, en la escasa acumulación de capital y la reducción de la inversión pública (Lustig, 1994).

**Cuadro 3. Indicadores macroeconómicos seleccionados, 1986-1994**

Período	Variación promedio anual (%)		Promedio por periodo	% del PIB		
	PIB	PIB per cápita	Inflación	Balance sector público	Balanza comercial	Balanza de cuenta corriente
1986-1994	3.3	0.9	45.8	-3.7	-0.3	-2.5

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (2009, cuadro 7.5) y CONAPO.

Para balance público, INEGI (2015, cuadro 16.23). El balance público se refiere al déficit económico.

Para balanza comercial y balanza de cuenta corriente, INEGI (2015, cuadros 17.37 y 17.38).

Después del breve período de recuperación económica que siguió a la crisis del petróleo, en diciembre de 1994 el peso sufrió una gran devaluación, llevando a un crecimiento negativo del PIB en 1995 (-5.8%) y a un aumento de la inflación (52%). Debido a la fuga de capitales, la disminución de las reservas internacionales y la inminencia del pago de la deuda de corto plazo, en diciembre de 1994 el peso se dejó flotar libremente, con lo que el Banco de México dejaría de intervenir para mantener al dólar dentro de una banda preestablecida.

Las causas de esta crisis han sido ampliamente estudiadas y algunos de los factores señalados se asocian en gran medida con las reformas implementadas, y se consideran

efectos negativos que se presentaron también en otros países reformadores: la acumulación de un déficit de cuenta corriente derivado de la sobrevaluación de la moneda y un alto componente importado de las exportaciones, las que se concentraron en la industria maquiladora; el financiamiento del déficit de cuenta corriente mediante flujos volátiles de capital que eran abundantes en ese período; un proceso de liberalización financiera sin una adecuada regulación, por lo que aumentaron los créditos para el sector privado a partir de 1990, pero también la tasa de cartera vencida. Por supuesto, interviene además el famoso “error de diciembre” respecto al manejo de la política cambiaria y de tasas de interés en el país, y la percepción que se tenía sobre el problema que se estaba enfrentando (Lustig, 2004; Moreno-Brid y Ros, 2010).

Para superar la crisis era necesario reestructurar la deuda a corto plazo, reducir el déficit de cuenta corriente y aumentar las reservas internacionales. Para esto se contó con el apoyo del gobierno de Estados Unidos y de organismos financieros internacionales, precisamente porque se consideraba que el país había encaminado bien su proceso de reformas. Además, nuevamente se implementó un programa de estabilización y ajuste con políticas monetarias y fiscales restrictivas: recortes del gasto público, aumento de la tarifa del IVA de 10 a 15%, e incremento de los precios y tarifas de bienes y servicios públicos (como gasolina y electricidad) (Tello, 2008: 655). Cabe señalar que, como parte de los varios acuerdos firmados para superar la crisis en este período, se otorgaron aumentos a los salarios mínimos para intentar frenar la pérdida del poder adquisitivo.

La devaluación de la moneda y el aumento de las tasas de interés llevaron a un alto grado de insolvencia de los deudores de la banca. Esto condujo a la quiebra de los bancos y a la intervención del gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) el cual, finalmente, fue financiado con recursos públicos. Así también, se pusieron en marcha diversos programas de apoyo a deudores (Tello, 2008).

### **La segunda ola de reformas: 1995-2000**

A pesar de la severidad de la crisis, en 1996 y 1997 se observaron tasas positivas de crecimiento de 5.9 y 7.0%, respectivamente. De hecho, en el período 1995-2000, el crecimiento promedio anual real fue de 5.1% (ver cuadro 4). Se argumenta que esta recuperación estuvo estrechamente ligada con el aumento de las exportaciones, lo cual

puede verse como un resultado de las reformas introducidas en la década anterior (Lustig, 1994: 241).

Durante el sexenio encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), se fortaleció la visión de la prioridad de la estabilidad macroeconómica, del crecimiento originado en el sector externo y se ampliaron las privatizaciones que se habían iniciado en años anteriores. En estos años fueron privatizados puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de energía, exploración petrolera y el gas. Se concesionó la prestación de servicios públicos como los sistemas de agua potable, de limpia, tratamiento de aguas residuales y la distribución de gas natural. También aumentó la participación de la inversión extranjera en las actividades económicas<sup>21</sup> y se rescataron sectores que habían sido privatizados en el sexenio anterior, como la banca, aerolíneas, ingenios azucareros y carreteras (Zepeda, 2012).

En 1995 se ampliaron los límites de la participación extranjera en la banca en México y, en 1998, se abrió definitivamente el sector adelantándose, en ambos casos, a lo planteado en el TLCAN. Así, en 1994 la participación del capital foráneo en el total de la banca era de sólo 5%, en 1996 se incrementó a 52.4% y en 2003 llegó a 82.3% (Turrent, s/f: 34-35).

#### **Cuadro 4. Indicadores macroeconómicos seleccionados, 1995-2000**

Período	Variación promedio anual (%)		Promedio por periodo	% del PIB		
	PIB	PIB per cápita	Inflación	Balance sector público	Balanza comercial	Balanza de cuenta corriente
1995-2000	5.1	3.7	22.5	-0.5	0.0	-1.6

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (2009, cuadro 7.5) y CONAPO.

Para balance público, INEGI (2015, cuadro 16.23). El balance público se refiere al déficit económico.

Para balanza comercial y balanza de cuenta corriente, INEGI (2015, cuadros 17.37 y 17.38).

#### **Lento avance del proceso de reformas: 2001-2011**

De 2001 a 2011 se registra un período de lento avance del proceso de reformas. En el 2000, se dio la alternancia del partido en el poder a nivel federal por primera vez después de siete décadas; no obstante, esto no significó un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo económico, pues el período se caracterizó por la continuación de una política de estabilidad macroeconómica. Durante el sexenio 2000-2006 el producto creció sólo 2.2% en promedio

<sup>21</sup> A través del Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores emitido en octubre de 1996 y el Acuerdo General de 1998.

anual y se redujo la inversión como porcentaje del PIB.<sup>22</sup> A partir de 2001, la reducción de la inflación a un dígito y el mantenimiento de un déficit cero se volvieron una prioridad de política.<sup>23</sup>

Durante su período, el presidente Fox (2000-2006) intentó aprobar reformas “estructurales” como la fiscal, laboral y energética, pero éstas no prosperaron.<sup>24</sup> La justificación para continuar con esta vía era que las reformas de primera generación habían quedado inconclusas, lo que impedía que se alcanzaran los resultados esperados en la forma de altas tasas de crecimiento económico y de empleo. Entre las reformas pendientes de más importancia se señalaban la hacendaria, la laboral y la energética: se consideraba necesario aumentar la capacidad de recaudación fiscal del país, dar mayor flexibilidad a las relaciones laborales y permitir la participación del capital privado en el sector energético.

En 2008, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), México enfrentó una severa crisis económica como resultado de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos. De hecho, México fue uno de los países en desarrollo más afectados debido a la estrecha relación con la economía estadounidense. Los resultados negativos se explican, en su mayor parte, por la salida de capitales que llevaron a la depreciación del peso, a la reducción de la producción industrial y de las exportaciones hacia Estados Unidos, primordialmente en los sectores automotriz y de electrónicos (SHCP, 2009). El crecimiento del PIB en 2009 fue negativo (-4.7%), pero la recuperación fue rápida gracias al aumento de las exportaciones, lo que llevó a un crecimiento de 5.1% en 2010. Además, el repunte de la inflación pudo ser controlado.

A la crisis económica hay que sumarle el alza en los precios de los alimentos a nivel internacional, que tuvo efectos importantes sobre la capacidad de compra de los ingresos de los hogares. Debido a lo anterior en el período 2008-2010 la única carencia social que

---

<sup>22</sup> Sin embargo, puede identificarse una etapa inicial durante los primeros tres años, en los cuales se enfrentó la recesión económica de Estados Unidos y durante la cual se aplicó una política económica restrictiva de contracción de la demanda agregada y el gasto público, de forma tal que el crecimiento promedio anual del PIB fue de 0.8% de 2001 a 2003. Posteriormente, el aumento de los precios del petróleo y el crecimiento del volumen de exportación llevó a una cuantiosa entrada de divisas y, a partir de 2004, se implementó una política de expansión del gasto público y una política monetaria menos restrictiva, estimulando el consumo interno. Para 2004, la economía creció 4.3% y el PIB per cápita, en términos reales, fue 3.1% mayor al del año anterior (Tello, 2008: 725).

<sup>23</sup> De hecho, en 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que, entre otras medidas, restringe la posibilidad de endeudamiento público (Tello, 2008: 725).

<sup>24</sup> La reforma fiscal propuesta se basaba en el cobro del IVA a alimentos, medicinas, colegiaturas, libros y revistas.

aumentó, entre aquellas que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional, fue la alimentaria (Coneval, 2011).

Inicialmente, a través de diversos programas de apoyo, se implementó una política fiscal contra-cíclica por medio de la cual se expandió la inversión pública, amortiguando parcialmente la contracción del resto de los componentes de la demanda agregada (SHCP, 2009). No obstante, desde el primer semestre de 2009 se pusieron en marcha medidas para racionalizar el gasto y para enfrentar la menor recaudación de ingresos de origen petrolero y no petrolero. En octubre de 2009 se aprobó una reforma fiscal que incrementó la tasa del Impuesto sobre la Renta (ISR) tanto para personas físicas como morales a un máximo de 30% para los ejercicios de 2010 a 2012, 29% en 2013, para regresar a 28% en 2014.

También se aprobó aumentar del 15 al 16% el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el país y del 10 al 11% en la franja fronteriza (Tello y Hernández, 2010). Así, de 2001 a 2011 la economía mexicana creció a una tasa real de 2.2% en promedio anual (ver cuadro 5).

#### **Cuadro 5. Indicadores macroeconómicos seleccionados, 2001-2011**

Período	Variación promedio anual (%)		Promedio por periodo	% del PIB		
	PIB	PIB per cápita	Inflación	Balance sector público	Balanza comercial	Balanza de cuenta corriente
2001-2011	2.2	1.0	4.9	-0.9	-0.8	-1.2

Fuente: elaboración propia con base en INEGI y CONAPO.

Para balance público, INEGI (2015, cuadro 16.23). Para balanza comercial y balanza de cuenta corriente, INEGI (2015, cuadros 17.37 y 17.38).

El balance público se refiere al déficit económico.

El presidente Calderón propuso una serie de medidas con el propósito manifiesto de incentivar la inversión, la productividad y el crecimiento; entre las principales se encuentran las siguientes (Gutiérrez, 2014):<sup>25</sup>

- En abril de 2007, se aprobó el cambio del sistema de pensiones de los empleados públicos a cuentas individuales, como se había hecho en 1997 para los trabajadores afiliados al IMSS.
- En materia fiscal, en septiembre de 2007 se aprobó un nuevo impuesto empresarial, el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU)- que inició con una tasa de 16.5% para ir creciendo paulatinamente. También se aprobó un nuevo impuesto a depósitos en efectivo y un

<sup>25</sup> Además, en octubre de 2009 se emitió un decreto para liquidar la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, quedando la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como la encargada de suministrar electricidad a todo el país.



incremento paulatino al precio de la gasolina.<sup>26</sup> No obstante, los resultados de estas modificaciones sobre la recaudación tributaria fueron mínimos.

- En octubre de 2008 se habilitó a Pemex para contratar a empresas privadas para trabajos de exploración y producción, además de otras medidas. Sin embargo, hubo descontento de algunos sectores, dado que la participación privada y la autonomía de gestión aprobada fue menor que la propuesta original.
- En abril de 2011, las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica y a los Códigos Penal Federal y Fiscal de la Federación otorgaron facultades a la Comisión Federal de Competencia (CFC), para sancionar más severamente a los agentes económicos que incurren en prácticas monopólicas.
- Aunado a lo anterior, en 2012 se aprobó una reforma laboral que modificó ampliamente la Ley Federal de Trabajo con una orientación flexibilizadora.

#### **Nuevo impulso reformador: 2012-2014**

En los años recientes, 2012-2014, inicia una nueva ola de reformas en el país. Si bien la mayoría de las reformas promovidas durante el sexenio 2006-2012 tuvieron un alcance limitado, en 2012 se aprobó la reforma laboral que es considerada la primera de las nuevas reformas “estructurales”.<sup>27</sup> Esta tendencia continuaría con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto.

En octubre de 2013 se aprobó la reforma hacendaria y de seguridad social. Durante 2014, se aprobaron la reforma financiera (enero), la de competencia económica (mayo), la de telecomunicaciones (julio) y la energética (agosto) (véase cuadro A2). Cabe señalar que la agenda de reformas fue más amplia, incluyendo el ámbito educativo, político-electoral, judicial y de transparencia.<sup>28</sup>

Estas reformas completan el conjunto de medidas que se consideraban pendientes para apuntalar el modelo económico de mercado orientado al exterior y promover el aumento de la productividad, el crecimiento económico y el empleo. Sus proponentes esperan que estas reformas disminuyan los precios de bienes como la electricidad, la telefonía, la gasolina, entre otros, y que promuevan la competencia a nivel general y en sectores que han estado

---

<sup>26</sup> El IETU y el IDE fueron abrogados con la reforma fiscal de 2013.

<sup>27</sup> Para un primer análisis de la reforma laboral revisar: CEFPP (2015).

<sup>28</sup> Al iniciar la presidencia de Peña Nieto se firmó el Pacto por México entre los principales partidos políticos, lo que permitió la aprobación de estas reformas.

altamente concentrados. Con la reforma tributaria, en concreto, se espera que aumente la tasa de recaudación en 2.5% del PIB hacia 2018, debido, entre otras cosas, a la ampliación de la base tributaria (SHCP, 2016: 48).

Cabe señalar que estas reformas tuvieron lugar dentro de un contexto internacional complicado, debido a que la recuperación de Estados Unidos y Europa de la crisis financiera de 2008 ha tomado más tiempo del esperado. En México, el crecimiento real del PIB fue de 1.4% y de 2.1% en 2013 y 2014, respectivamente. Además, el escenario de bajos precios del petróleo en el período 2015-2016, han configurado un escenario fiscal restrictivo que pone en duda la adecuada implementación de las reformas, como la energética o de seguridad social.<sup>29</sup>

#### **Cuadro 6. Indicadores macroeconómicos seleccionados, 2012-2014**

Período	Variación promedio anual (%)		Promedio por período	% del PIB		
	PIB	PIB per cápita	Inflación	Balance sector público	Balanza comercial	Balanza de cuenta corriente
2012-2014	1.8	0.6	3.9	-2.4	0.0	-1.5

Fuente: elaboración propia con base en INEGI y CONAPO.

Para balance público, INEGI (2015, cuadro 16.23). Para balanza comercial y balanza de cuenta corriente, INEGI (2015, cuadros 17.37 y 17.38).

El balance público se refiere al déficit económico.

#### **Balance general del período**

A manera de balance, se incluyen algunos rasgos económicos relevantes en el período analizado. Sin duda, el comercio exterior adquirió gran importancia en la economía, principalmente después de la firma del TLCAN (cuadro 7). En 2012, las exportaciones y las importaciones en conjunto alcanzaron 60.1% del PIB. Por otro lado, salvo los períodos que siguen a las crisis económicas, tanto la balanza comercial como la balanza de cuenta corriente han presentado déficit (gráfica 1).

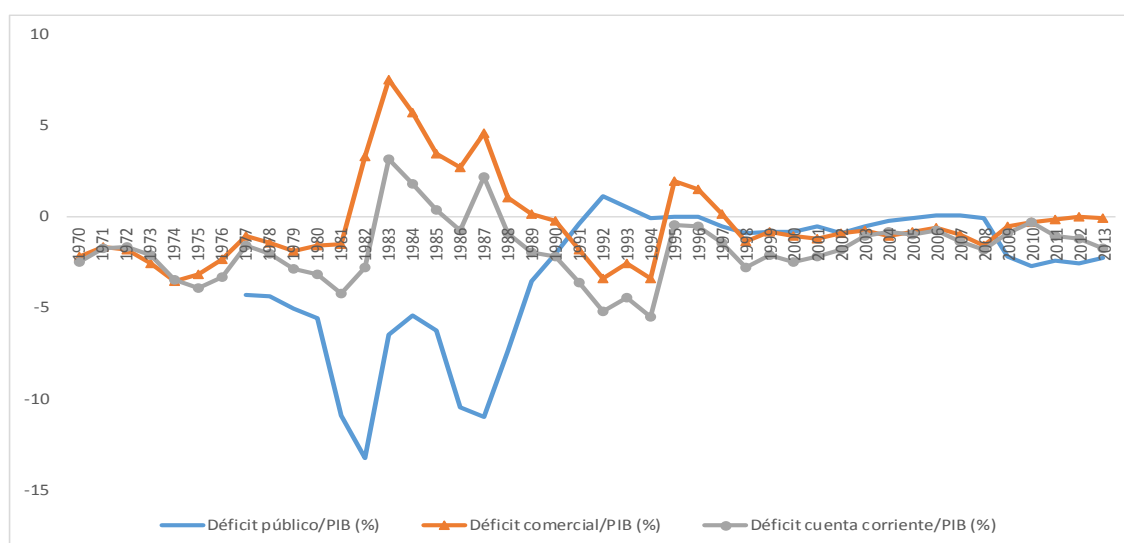
<sup>29</sup> Ante la disminución de los precios del petróleo (para 2015 se programó un precio de 79 dólares por barril – dpb-, cerró el año con un promedio de 43.3 dpb y en enero-marzo de 2016 el precio promedio fue de 25.9 dpb), las finanzas públicas están siendo presionadas, dado que siguen siendo ampliamente dependientes de estos recursos (SHCP, 2016: 29-30). En enero de 2015, se anunció un recorte del gasto público que representó 0.7% del PIB y que recayó principalmente en Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que se esperaba que afectara mayormente al gasto corriente (SHCP, 2016: 46; OCDE, 2015: 19). Estas medidas se tomaron a pesar de que las autoridades afirmaron que se contaba con diversos mecanismos para afrontar una situación de reducción de los ingresos petroleros. Dado que se espera que los precios del petróleo permanezcan bajos, la situación financiera del sector público se avizora complicada. En 2016, se realizó un nuevo recorte del gasto de 0.7% del PIB, que nuevamente recayó principalmente en Pemex, el Gobierno Federal y CFE, evitando el aumento de impuestos y el endeudamiento y, de hecho, se propone implementar un enfoque de presupuesto base cero en ese año, para lograr un déficit fiscal de 0.5% del PIB (SHCP, 2016: 49-51). Se espera que los efectos de la recién aprobada reforma hacendaria, contribuyan a la obtención de ingresos tributarios.

**Cuadro 7. Exportaciones e Importaciones, 1970-2011**

	Porcentaje del PIB		Variación promedio anual (%)	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1970-1981	4.2	6.5	19.7	14.5
1982-1985	12.2	7.2	-0.1	-1.1
1986-1994	11.6	11.9	2.7	9.7
1995-2000	21.4	21.3	5.1	8.1
2001-2011	24.4	25.2	6.7	6.1

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015, cuadro 17.1).

**Gráfica 1. Déficit público, déficit comercial y déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB, 1970-2014**

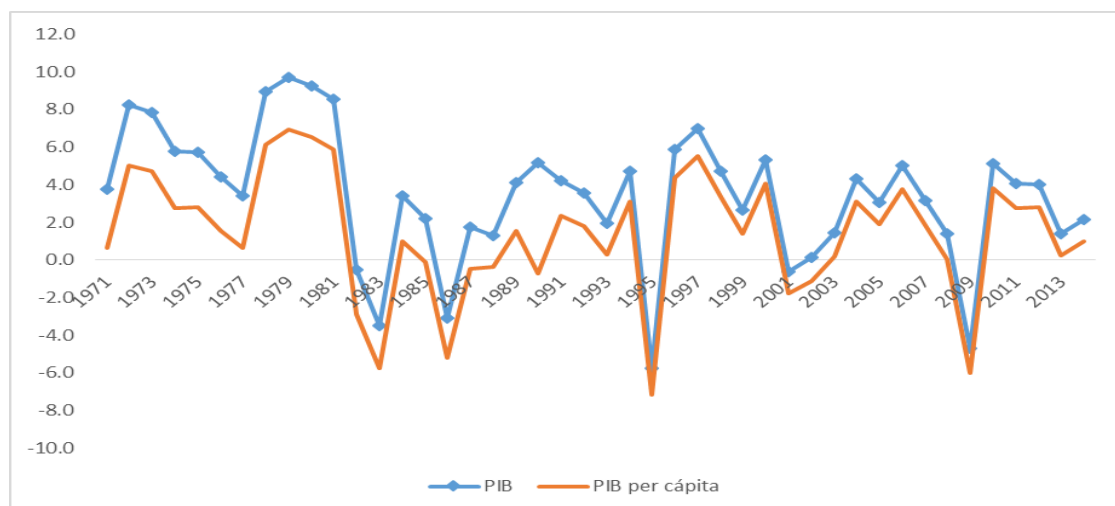


Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015, cuadros 16.23, 17.37 y 17.38).

El modelo de desarrollo guiado por el mercado y orientado al exterior no ha mostrado su capacidad para detonar el crecimiento económico. A partir de 1989 cuando inició la recuperación de las crisis de la deuda y petrolera, el crecimiento del PIB ha sido moderado y ha estado marcado por varias crisis económicas: la severa crisis de 1995 que tuvo componentes endógenos, los efectos de la crisis financiera mundial de 2008-2009, además de la recesión de 2001-2002 (ver gráfica 2). Esto ha llevado a que el crecimiento del PIB

per cápita haya sido exiguo, y que haya disminuido en los años más críticos de las crisis mencionadas. De 1989 a 2014, el PIB creció 2.7% en promedio anual, mientras que el PIB per cápita lo hizo en 1.2%.

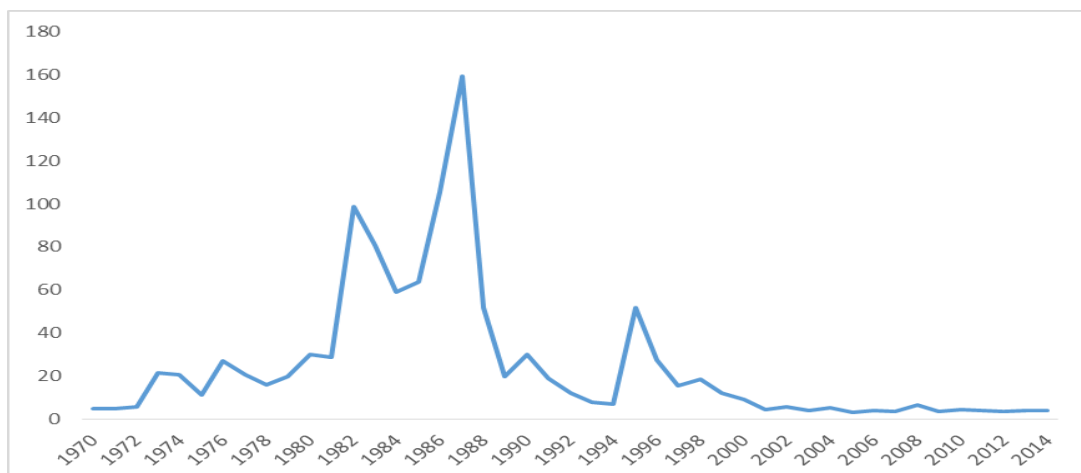
**Gráfica 2. Tasa de crecimiento anual del PIB y PIB per cápita, 1970-2014**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI y CONAPO.

El control de la inflación ha sido una de las prioridades de esta larga etapa, sobre todo después de los períodos hiperinflacionarios de los ochenta y su repunte a raíz de la crisis de 1995. Es bien sabido que la inflación erosiona los ingresos de las personas dado que éstos suelen ajustarse con rezago a los cambios en los precios. Este es el caso de quienes reciben ingresos salariales y de quienes no tienen acceso a mecanismos que permitan mantener su poder adquisitivo. La inflación repuntó en 1995 cuando alcanzó 52%, pero desde entonces ha tenido una tendencia a la baja. A partir del 2000, la variación de precios ha mantenido valores de un dígito (ver gráfica 3).

**Gráfica 3. Inflación anual, 1970-2014**



Fuente: INEGI.

El control de la inflación ha ido de la mano de una política fiscal que ha buscado un presupuesto equilibrado, principalmente a través de la contracción del gasto y la inversión pública y, en menor medida, por el aumento de los impuestos (cuadro 8). El balance público como porcentaje del PIB se ha mantenido alrededor del cero por ciento (gráfica 1).<sup>30</sup> La reducción de la inversión pública ha sido interpretada como una de las principales explicaciones del bajo crecimiento en el país (Ros, 2013).

**Cuadro 8. Inversión pública federal e ingresos presupuestales del Gobierno Federal como porcentaje del PIB, 1970-2011**

Período	Inversión pública/PIB	Ingresos tributarios/PIB
1970-1981	6.5	8.9
1982-1985	6.4	8.1
1986-1994	3.4	8.4
1995-2000	2.2	7.8
2001-2011	3.0	8.7

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015). Para inversión pública, INEGI (2015, cuadro 16.25). Para ingresos tributarios, INEGI (2015, cuadro 16.8). Para ingresos tributarios el período es 1977-1981.

Así pues, durante el período 1985-1994 las reformas estructurales tuvieron un gran impulso inicial y significaron un replanteamiento del papel del Estado en la economía. Durante estos

<sup>30</sup> En 2008, el efecto de las nuevas obligaciones del Gobierno Federal asociadas a la Nueva Ley del ISSSTE y, en 2009, el reconocimiento como deuda pública de PEMEX de los pasivos de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS), aumentó el déficit a -2.3% del PIB en ese último año. No obstante, como se mencionó, la meta para el año siguiente (2016) es regresar a un déficit cercano al cero por ciento.

años se dio la liberalización comercial y financiera, se desreguló la actividad económica y se privatizaron empresas públicas. A principios de la década de los noventa se dio un breve período de crecimiento económico que culminó con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio en 1994. No obstante, este período de crecimiento se vio interrumpido por la crisis de 1995, la cual se ha asociado con fallas en la implementación de dichas reformas (volatilidad financiera, regulación financiera insuficiente, etc.). Después de este suceso, en el período 1995-2000, se retomaron las reformas estructurales en la forma de profundización del proceso de privatizaciones y mayor liberalización financiera. Si bien durante el período 2001-2011 se dieron intentos de reformas, éstas no prosperaron, por lo cual el proceso avanzó con mayor lentitud durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo, las reformas aprobadas en el período 2012-2014 cumplen con las características de las “reformas de tercera generación”, ya que avanzan en la misma dirección al implementar políticas que, de acuerdo con esta visión, quedaron incompletas en las rondas anteriores (reforma laboral, reforma energética, reforma fiscal). En estas políticas descansan las expectativas de detonar el crecimiento económico futuro.

En términos generales, el cambio de modelo económico implicó un viraje hacia las exportaciones como motor esperado de crecimiento. Si bien las exportaciones (y las importaciones) han aumentado su peso en la economía de forma considerable, esto no se ha reflejado en un mayor crecimiento económico y, por el contrario, ha sido un periodo marcado por crisis económicas y etapas recesivas. Paralelamente, durante todo el período se ha dado prioridad a la estabilidad macroeconómica (política monetaria y fiscal restrictiva para el control de la inflación y el déficit fiscal), y se ha reducido de forma importante la participación estatal en la economía, principalmente la que realiza a través de la inversión pública.

### **3. Evolución de la política social en México**

El cambio de orientación que tuvo la política económica en México después de la crisis desencadenada en 1982 se manifestó también en la política social. Mientras que en la arena económica se instrumentaban, primero, medidas de estabilización y ajuste estructural y, después, reformas estructurales, el Estado disminuyó su intervención en la arena social. Según Friedman, Lustig y Legovini (1995: 344, 348), el gobierno de De la Madrid (1982-1988) redujo la inversión pública de 10.8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1989 y hubo una

contracción anual de 6.2% en el gasto social de 1983 a 1988.<sup>31</sup> El recorte de la inversión pública en los sectores sociales se manifestó en una reducción del gasto del gobierno en educación y salud del 29.6% y 23.3%, respectivamente en este mismo periodo.

También se desarticularon el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación Nacional del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programas instrumentados en la anterior administración dirigidos a mejorar el bienestar de las comunidades campesinas. Asimismo, se eliminaron la mayoría de los subsidios al consumo y la producción, y el gasto en subsidios a los alimentos se redujo de 1.25% del PIB en 1983 a 0.37% en 1988, lo cual tuvo efectos sobre la capacidad de consumo de los hogares. Los subsidios generalizados se sustituyeron por focalizados, acorde con la nueva situación fiscal y la perspectiva ideológica que guiaba las acciones de política (Friedman, Lustig y Legovini, 1995: 344). Los efectos tanto de la crisis económica, como de las políticas de estabilización y ajuste, se manifestaron en un incremento en la incidencia de pobreza extrema y moderada entre 1984 y 1989: la primera se incrementó de 13.9 a 17.1% y la segunda de 28.5 a 32.6% (Lustig, 1994: 257).<sup>32</sup> Se deterioraron igualmente los indicadores de salud, nutrición y educación (Stewart, 1995). Como se ha mencionado, estos elementos complementan el panorama de lo que se conoce como “década perdida”.

En este contexto, el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) emprendió acciones enmarcadas en lo que concibió como un modelo de “liberalismo social”. Este enfoque significó el regreso del Estado mexicano a un papel más activo en la política social, a la par que se avanzaba en las reformas económicas ortodoxas anteriormente descritas, cuyo punto más notable fue la entrada en vigor del TLCAN. La prioridad del ámbito social se manifestó en el aumento del gasto social, lo cual marca el inicio de una tendencia creciente del gasto social en el país que continúa hasta la fecha.

El porcentaje de presupuesto público destinado al gasto social aumentó de 41% en el periodo de De la Madrid a 50% durante la administración de Salinas y a 52.6% en el gobierno del presidente Zedillo (INEGI s/f: 657). Por su parte, el gasto social como

---

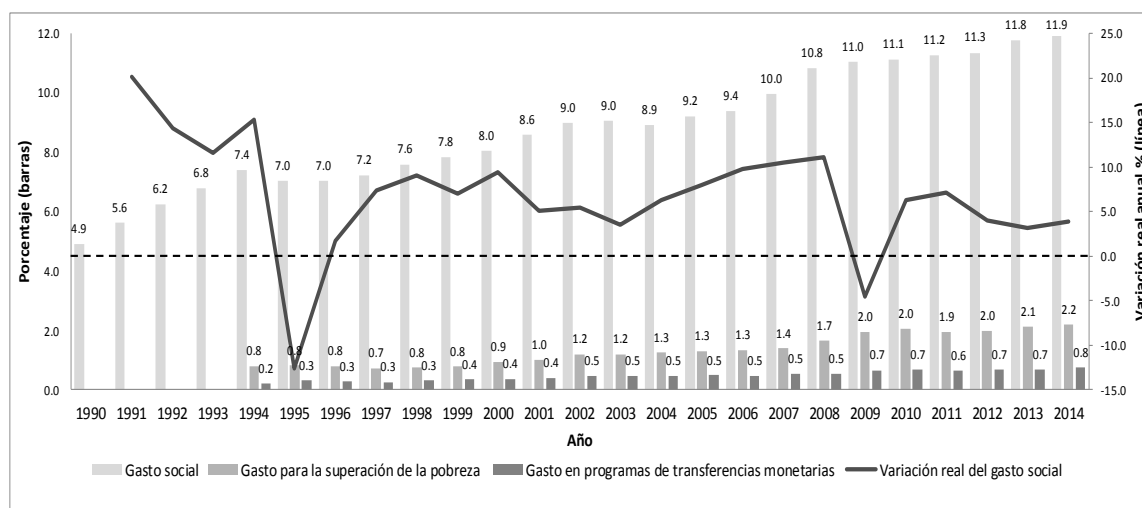
<sup>31</sup> No obstante, durante el periodo de De la Madrid el gasto social constituyó el 41% del gasto total, en comparación con 33% del sexenio anterior (INEGI, s/f: 657).

<sup>32</sup> La pobreza extrema se refiere a los individuos que viven por debajo del umbral de un dólar estadounidense por día, mientras que el umbral de la pobreza moderada es de dos dólares por día (Lustig, 1994).



porcentaje del PIB creció de 4.9% en 1990 a 11.9% en 2014, si bien tuvo dos caídas importantes en 1995 y 2009 como consecuencia de las crisis económicas (ver gráfica 4).<sup>33</sup> A la par del incremento en el gasto social, se ha observado también una tendencia a la alza del gasto en el presupuesto destinado a intervenciones focalizadas hacia la población en pobreza, las cuales desde fines de los ochenta se han concibiendo como acciones necesarias para mejorar el bienestar de la población con mayores desventajas sociales y garantizar la viabilidad de las políticas económicas ortodoxas. Entre 1994 y 2014, el gasto en superación de la pobreza como proporción del PIB aumentó de 0.8 a 2.2% (ver gráfica 4). El énfasis en la focalización de la acción pública ha sido uno de los rasgos característicos de la política social a nivel internacional en el contexto de la implementación del modelo de desarrollo neoliberal (Mkandawire, 2005).<sup>34</sup>

**Gráfica 4. Gasto social, en superación de la pobreza y en programas de transferencias monetarias como porcentaje del PIB, 1990-2014**



<sup>33</sup> De 1990 a 2002, el gasto social incluyó los siguientes rubros: educación, seguridad social, abasto y asistencia social, salud, laboral, y desarrollo regional y urbano. Entre 2003 y 2011 se utilizó una nueva clasificación que incluyó: educación, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, salud, asistencia social, y agua potable y alcantarillado. En 2012 se modificó nuevamente la clasificación y los rubros incluidos fueron: protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, educación, protección social, otros asuntos sociales (Coneval, 2015).

<sup>34</sup> El enfoque predominante de la política social en el marco del modelo neoliberal está basado en una lógica residual que otorga el predominio al mercado y favorece intervenciones estatales focalizadas hacia los hogares en pobreza, dejando de lado una concepción universalista (Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Moser, 1992; Mkandawire, 2005).

Notas: 1/ Los programas de transferencias monetarias incluyen Proagro, PET, Prospera, PAL y Pensión para Adultos Mayores; 2/Los rubros considerados en el gasto social fueron modificados a partir de 2013 y no se ha realizado la homologación.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (s/f a, s/f b), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012, 2015) y SHCP (2012, 2013, 2014).

Estos datos muestran que el incremento del gasto social desde fines de los ochenta se relaciona, parcialmente, con la creación de diversos programas focalizados. En 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), estrategia que actuó como paraguas para coordinar diversas intervenciones focalizadas a la población en condiciones de pobreza tanto en el ámbito rural como en el urbano (Cornelius, Craig y Fox 1994; Lustig, 1994).<sup>35</sup> En sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales, Pronasol compartió los rasgos principales de los programas compensatorios (Yaschine, 1999).

Asimismo, se constituyó como un instrumento para compensar los costos de las políticas ortodoxas aplicadas y favorecer la continuidad de las reformas económicas.

A fines del 1993, también durante el sexenio de Salinas, se comenzó a instrumentar el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el cual sigue vigente a la fecha bajo el nombre de Proagro Productivo (Proagro). Este programa se planteó como temporal y tuvo inicialmente como objetivo compensar las afectaciones que pudieran sufrir los productores agrícolas ante la entrada en vigor del TLCAN. A través de este programa se han entregado desde 1994 recursos monetarios directos a productores agropecuarios, los cuales se otorgan por hectárea cultivada, para apoyar la producción. Algunos estudios realizados al programa han concluido que, entre los programas del sector agrícola, es el que más apoya a los productores pobres que tienen menos de 5 hectáreas, sin embargo, en su conjunto se considera un programa altamente regresivo, al apoyar principalmente a grandes productores (Valencia, Foust y Tetrault, 2012).

---

<sup>35</sup> Pronasol fue la intervención social emblemática del sexenio y pasó de concentrar el 6.6% del gasto público en 1989 a obtener el 26.3% en 1994 (Guevara, 1996). La estrategia también creció de 13 programas que la integraban en 1988 a 25 en 1992 (Gordon, 1996) y su importancia llegó a ser tal que en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con el mandato de coordinar Pronasol y administrar otras iniciativas focalizadas.

En el contexto de la aguda crisis económica de 1995 y sus efectos sobre el bienestar social,<sup>36</sup> el gobierno de Zedillo dismanteló Pronasol y llevó a cabo una importante reestructuración del gasto social. Bajo la lógica de lograr una mayor eficacia en el ejercicio de los recursos, el presupuesto de programas de subsidios considerados ineficaces se redirigió hacia nuevas intervenciones focalizadas (Levy y Rodríguez, 2004). Dos nuevos programas son particularmente relevantes para el propósito de este capítulo: el Programa de Empleo Temporal (PET) y Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). El PET se creó en 1995 como instrumento de protección social para quienes habían sufrido una reducción en sus ingresos como consecuencia de la crisis. Esta intervención que se pensó originalmente como temporal, sigue vigente a la fecha, si bien, como se verá más adelante, no se ha fortalecido a lo largo del tiempo. El PET otorga recursos monetarios (en municipios de media, alta y muy alta marginación) a individuos afectados por situaciones adversas (no sólo económicas, sino también en casos de desastres naturales) a cambio de su participación laboral en proyectos de beneficio comunitario.

La instrumentación del Progresá inició en 1997 y fue la principal apuesta en política social del gobierno federal en turno. Este programa ha sido la intervención social emblemática de las distintas administraciones federales hasta la fecha. El programa cambió de nombre en 2002 a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y en 2014 a Prospera, Programa de Inclusión Social (Prospera). No obstante, sus principales rasgos de diseño siguen vigentes. El diseño original del programa planteaba impulsar el desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones a través de la entrega directa de transferencias monetarias condicionadas a los hogares en pobreza extrema.<sup>37</sup> Se esperaba que, al alcanzar la juventud, los individuos se insertarían en el mercado laboral en puestos de mayor remuneración, con lo cual se contribuiría a la ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza.<sup>38</sup> El principal supuesto detrás de este planteamiento era que las reformas económicas en curso generarían estabilidad, crecimiento económico y puestos de trabajo de

---

<sup>36</sup> En cuanto a las medidas de pobreza por ingresos, la pobreza alimentaria pasó de 21.2% de la población en 1994 a 37.4% en 1996; la pobreza de patrimonio pasó de 52.4% a 69% en ese mismo lapso (Coneval, 2015).

<sup>37</sup> La entrega de transferencias se condiciona al cumplimiento de “corresponsabilidades” por parte de los beneficiarios que son principalmente la asistencia a la escuela por parte de los niños en edad escolar y a consultas médicas y talleres de educación en salud. Por tanto, la operación del programa requiere de la existencia de oferta educativa y de salud.

<sup>38</sup> Para una descripción de los principales rasgos del programa y las diferencias con programas previos véase: Yaschine (1999), Levy y Rodríguez (2004), Levy (2008), Valencia (2008) y Yaschine y Orozco (2010).

mayor calificación, con lo cual se crearían las condiciones necesarias para que los jóvenes lograran una inserción laboral favorable (Yaschine, 2015). Las evaluaciones de impacto del programa han mostrado efectos positivos en diversos indicadores relacionados con el desarrollo de capital humano y el bienestar de los beneficiarios, razón por la cual el programa se consideró exitoso por amplios sectores en el país y por los organismos internacionales. No obstante, más recientemente se ha mostrado que los impactos en capital humano han sido modestos y que no se ha alcanzado el objetivo de lograr una mejor inserción laboral de los beneficiarios jóvenes, esto último en gran medida porque, como se describió en la sección anterior, las condiciones económicas (y en particular las laborales) no han sido favorables en las últimas décadas.<sup>39</sup> No es sorprendente, por tanto, que a partir de 2016, Prospera haya eliminado la contribución a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza como el fin último de sus acciones.

Durante la primera década de este siglo, se han creado a nivel federal otros dos programas importantes de transferencias de ingresos directos a los hogares. El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) fue creado en 2003 para entregar transferencias monetarias a los hogares en pobreza extrema que no podían ser atendidos por Oportunidades debido a su falta de acceso a servicios educativos y/o de salud.<sup>40</sup> El Programa 70 y más, posteriormente renombrado como Pensión para Adultos Mayores (PPAM), fue creado en 2007 con el objetivo de brindar una transferencia monetaria a los adultos mayores en condiciones de pobreza que no tuvieran acceso a ninguna pensión contributiva.

La evolución del presupuesto y cobertura de los cinco programas de transferencias monetarias directas que se han mencionado (Proagro, PET, Prospera, PAL y PPAM) pone en evidencia la importancia creciente de este tipo de intervenciones dentro de la política social federal. Asimismo, hace posible suponer que tengan efectos sobre el ingreso monetario de la población de menores ingresos y, por ende, sobre la distribución del ingreso.

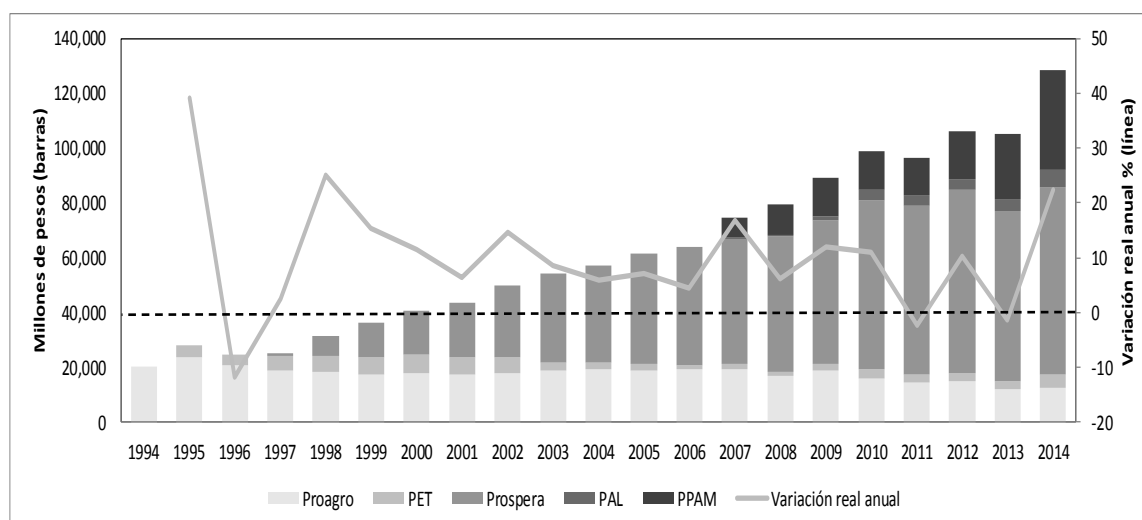
---

<sup>39</sup> Un resumen de los impactos de corto plazo rurales puede encontrarse en IFPRI (2000) y las siguientes fuentes contienen síntesis de los impactos de corto y mediano plazos en zonas rurales y urbanas: Levy y Rodríguez (2004); Cruz, De la Torre y Velázquez (2006); Oportunidades (2006); Fiszbein y Schady (2009); Valencia (2008); Levy (2008); Yaschine (2009); Campos (2010) y Oportunidades (2010). En relación con los resultados laborales ver: Rodríguez-Oreggia y Freije (2008); González de la Rocha (2008); Ibarrarán y Villa (2010) y Yaschine (2015).

<sup>40</sup> A partir de 2016, el PAL se incorporó como un componente de Prospera. No obstante, por el periodo al cual se refiere este capítulo, se tratarán como programas separados.

Durante las dos décadas que transcurrieron entre 1994 y 2014, el gasto en estos cinco programas como porcentaje del PIB aumentó de 0.2% a 0.8% (ver gráfica 4). Asimismo, en este periodo el presupuesto ejercido por estos programas se sextuplicó, llegando a 128,493 millones de pesos, y su variación real anual ha sido positiva, con excepción de 1996, 2011 y 2013 (ver gráfica 5).<sup>41</sup> Es relevante notar que, entre estos programas, el de mayor crecimiento en presupuesto es Prospera. Entre 1997 y 2014 el presupuesto ejercido por este programa se multiplicó alrededor de 58 veces, al pasar de 1,172 a 68,547 millones de pesos.<sup>42</sup> También destacan el PAL y el PPAM, cuyo presupuesto se multiplicó entre 2007 y 2014 alrededor de 18 y 6 veces, respectivamente (ver gráfica 5).<sup>43</sup>

**Gráfica 5. Presupuesto ejercido de programas de transferencias monetarias y variación en el gasto, 1994-2014 (pesos constantes del 2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (s/fa), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012 y 2015) y SHCP (2012, 2013, 2014).

El incremento del presupuesto se refleja claramente en la evolución de la cobertura. La cobertura de Prospera aumentó 14 veces en sus primeros cinco años, al crecer de 300,000 hogares en localidades rurales en 1997 a 4.2 millones de hogares en localidades rurales y urbanas en 2002, y en los siguientes doce años aumentó en 1.9 millones de hogares para alcanzar 6.1 millones de hogares en 2014. Por su parte, el PAL en 2007 tenía 140,000

<sup>41</sup> A pesos constantes de 2012.

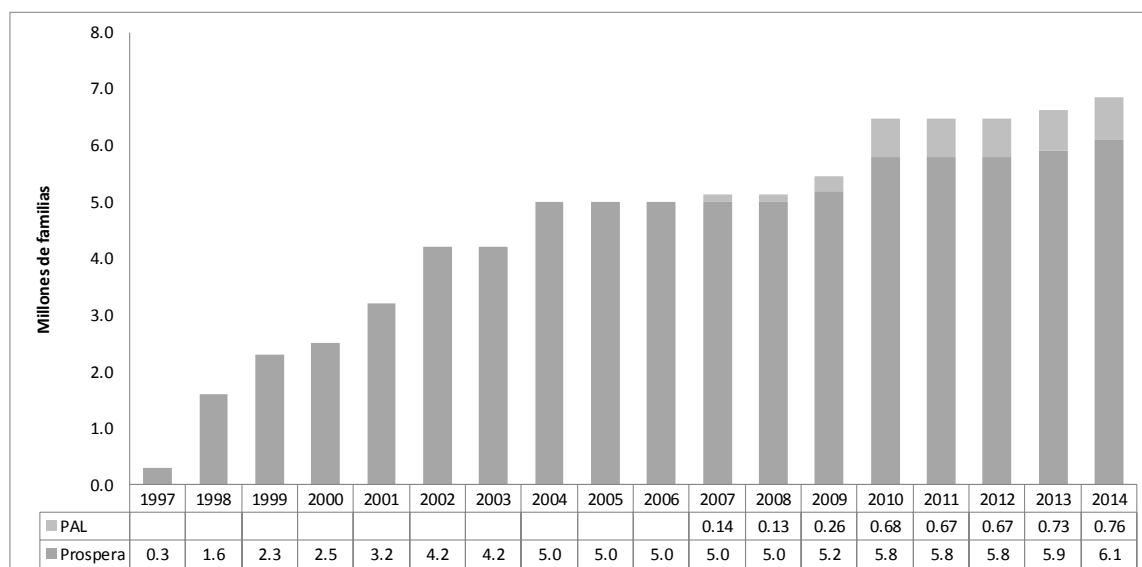
<sup>42</sup> A pesos constantes de 2012.

<sup>43</sup> A pesos constantes de 2012.

hogares beneficiarios y para 2014 ya eran 760,000. En su conjunto, ambos programas tenían en 2014 una cobertura de cerca de siete millones de hogares (ver gráfica 6).

### Gráfica 6. Cobertura de Prospera y PAL, 1997-2014

(millones de hogares)



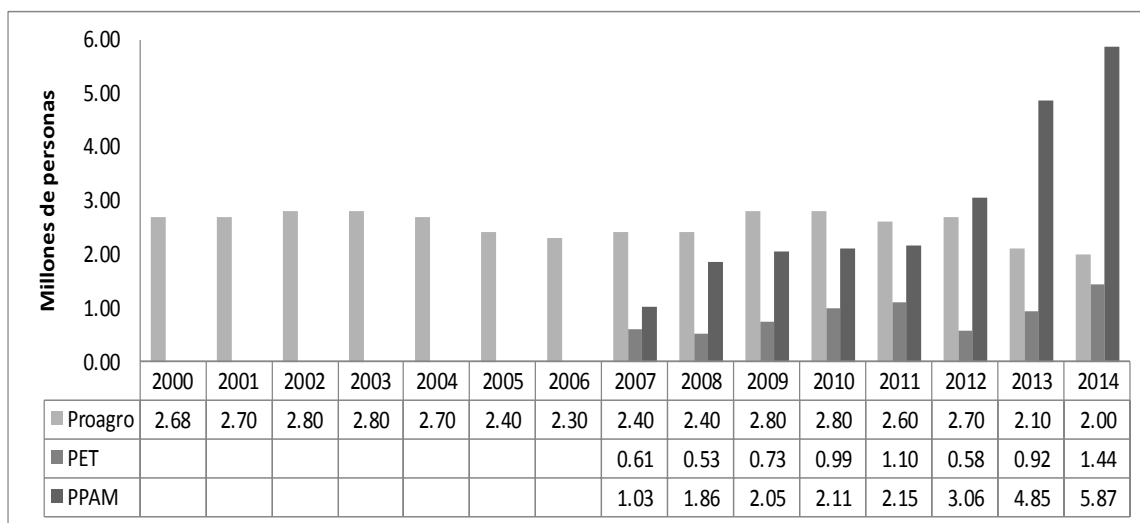
Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2013 y 2015).

La cobertura de Proagro y del PET, con base en los datos disponibles, no ha tenido el mismo comportamiento de ascenso vertiginoso. Se observa que la cobertura de Proagro se ha mantenido más o menos estable entre 2000 y 2014, si bien con algunas fluctuaciones e incluso una reducción reciente. Mientras que en 2000 este programa tenía 2.68 millones de personas beneficiarias, en 2014 esta cifra había descendido a 2 millones. Por su parte, el PET benefició en 2007 a 610,000 personas y para 2014 esta cifra se había multiplicado poco más de dos veces. En el caso del PPAM, sí se observa un incremento importante de su cobertura. Entre 2007 y 2014, ésta creció de 1.03 a 5.87 millones de personas (ver gráfica 7). Si sumamos la cobertura de los cinco programas que entregan transferencias monetarias, esta alcanza alrededor de 44 millones de personas, más de una tercera parte de la población nacional.<sup>44</sup>

### Gráfica 7. Cobertura del Proagro, PET y PPAM, 2000-2014

(millones de personas)

<sup>44</sup> Esta estimación considera que Prospera y el PAL tienen alrededor de 34 millones de personas beneficiarias, lo cual se basa en multiplicar el número de hogares beneficiarios de por un promedio de cinco miembros por hogar. La estimación también supone que un beneficiario no obtiene transferencias de más de un programa.



Nota: No están disponibles datos anteriores de la cobertura de Proagro y del PET.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s/f) y Presidencia de la República (2012 y 2015).

A manera de resumen, se pueden destacar algunos rasgos de la política social mexicana que representan líneas de continuidad en la política social desde finales de los ochenta. Como se ha descrito, una vez pasado el periodo de estabilización y ajuste, el gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado de forma continua desde principios de los noventa a la fecha, con excepción de 1995 y 2009, años de crisis económica. Asimismo, en sintonía con el modelo de desarrollo vigente, es evidente que la política social mexicana ha incorporado a la política focalizada como un componente importante y, al interior de ésta, a los programas de transferencias monetarias a los hogares en pobreza o vulnerabilidad como un instrumento central. Se aprecia que el gasto en superación de la pobreza y en los programas de transferencias monetarias se ha incrementado como porcentaje del PIB a lo largo de este periodo. En el marco de este trabajo, el arranque de Progresá es un parteaguas importante, en tanto que representa la consolidación de la entrega de transferencias monetarias a los hogares como intervención privilegiada de la política de superación de la pobreza en el país. En adelante, la inversión pública en transferencias monetarias a los hogares en pobreza tendría un aumento cuantioso y constante. Si consideramos que la entrega de transferencias monetarias a estos hogares modifica directamente su ingreso, es razonable pensar que puede afectar la distribución del ingreso a nivel nacional.

## 5. Evolución de variables vinculadas con las fuentes de ingreso



El ingreso de los hogares se integra a partir de varias fuentes: remuneraciones al trabajo (sueldos y salarios), renta empresarial (utilidades derivadas del trabajo por cuenta propia y de la explotación de negocios propios), renta de la propiedad (alquiler de viviendas, terrenos, edificios, intereses y rendimientos de las acciones), y transferencias públicas o privadas (transferencias de programas públicos, pensiones y jubilaciones, remesas nacionales e internacionales).

Las reformas estructurales, expresadas en la política económica y social implementada en el país, y en sus resultados (revisados en los apartados anteriores), tienen incidencia en las fuentes de ingreso de los hogares y, por tanto, en la distribución del ingreso. Cada una de estas políticas puede afectar el ingreso de los hogares por distintas vías y, además, sus consecuencias se experimentan de forma diferenciada debido a la intermediación que ejercen los hogares y a la composición de sus fuentes de ingreso (Cortés, 2000: 83).

La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) muestra que la principal fuente de ingresos de los hogares son las remuneraciones al trabajo, seguidas por la renta empresarial (ver cuadro 9). La renta de la propiedad y las transferencias representan un menor porcentaje de los ingresos.<sup>45</sup> No obstante, se observa que ha habido cambios en esta composición en el período 1984-2012, como el aumento de la participación de las transferencias y la disminución de la renta empresarial. En los siguientes sub apartados revisamos algunas variables relevantes que reflejan los resultados en cada fuente de ingreso.

**Cuadro 9. Estructura del ingreso promedio familiar según origen**

	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Remuneraciones al trabajo	46.88	46.35	45.41	49.32	47.25	47.14	49.92	51.05	53.73	50.40	49.80	52.34	49.08
Renta empresarial	22.18	21.57	20.35	17.75	18.83	21.10	18.60	17.58	14.02	15.06	12.86	8.92	9.94
Renta de la propiedad	2.76	2.77	1.14	1.15	1.43	1.57	1.24	2.03	3.68	3.09	4.80	3.52	4.07
Cooperativas de producción	0.19	0.26	0.10	0.23	0.07	0.06	ND	0.08	ND	0.20	3.11	1.92	2.62
Transferencias	6.49	6.00	5.78	5.70	6.95	7.87	8.46	8.40	9.53	9.76	10.04	11.37	12.56
Otros ingresos	0.30	0.50	1.10	0.67	0.73	0.72	0.51	0.12	0.05	0.05	0.07	0.09	0.12
Ingreso monetario total	78.80	77.24	73.89	74.82	75.28	78.46	78.73	79.18	81.00	78.37	80.15	78.92	78.52
Ingreso no monetario	21.20	22.56	26.11	25.18	24.72	21.54	21.27	20.82	19.00	21.63	19.85	21.08	21.48
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INEGI (2015, cuadros 7.9-7.21).

## 5.1 Remuneraciones al trabajo

<sup>45</sup> Hay que tomar en cuenta que las encuestas de hogares no captan a los hogares que están en los extremos de la distribución. En particular, no capta a los hogares más ricos cuyos ingresos tienen una mayor composición de renta de la propiedad y renta empresarial.

Distintas variables muestran el desempeño laboral del país en el período. Un primer indicador es la tasa de desocupación, que lleva a los trabajadores a una pérdida total de sus ingresos derivados del trabajo.<sup>46</sup> Históricamente, en México la tasa de desocupación ha sido baja en comparación con los estándares internacionales y, de hecho, mostró una tendencia a la baja en las últimas décadas, aunque con repuntes en los períodos de crisis y recesiones económicas. En el período 1973-1981 la tasa de desempleo urbano promedio fue de 6.4%, mientras que en 2001-2004 se ubicó en 3.1% (ver cuadro 8).<sup>47</sup> Por su parte, la desocupación general pasó de 6.9% en 1995 (año de crisis económica) a 4.9% de la PEA en 2014 (ver cuadro 10). La falta de empleo afecta de forma particular a ciertos grupos de población como los jóvenes.<sup>48</sup>

**Cuadro 10. Tasa de desocupación urbana promedio por período, 1973-2004**

1973-1981	6.4
1982-1985	5.3
1986-1994	3.3
1995-2000	3.9
2001-2004	3.1

Fuente: INEGI (2015).

A pesar de que el desempleo se ha mantenido bajo, los años ochenta fueron testigo del aumento de la ocupación en el sector informal, el cual funcionó como un mecanismo de ajuste del mercado laboral ante la crisis y las políticas de estabilización. De acuerdo con datos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), en México entre 1950 y 1980 la participación del empleo en el sector informal en el empleo no agrícola, se mantuvo constante en alrededor del 25%. Hacia 1990, este indicador aumentó a 31% (Tokman, 1991).

De acuerdo con el INEGI, la tasa de ocupación en el sector informal se ubicó en 27.3% de la población ocupada total en 1995, nivel en el que se mantiene en 2014, aunque con

<sup>46</sup> La población desocupada se refiere a la población que no trabajó ni siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad por obtenerlo.

<sup>47</sup> El nivel más alto lo alcanzó en 1973 (7.5% de la Población Económicamente Activa, PEA) y el más bajo en el año 2000 (2.2%) (INEGI, 2015, cuadro 5.15).

<sup>48</sup> En 2014, la tasa de desocupación era de 4.9%, mientras que para las personas entre 14 y 19 años se ubicó en 9.4% (INEGI, 2015: cuadro 5.16).

fluctuaciones durante el período (ver cuadro 11).<sup>49</sup> Se ha señalado que la falta de una institucionalidad laboral que permita a las personas enfrentar riesgos como el desempleo, es uno de los factores que ha propiciado el aumento de empleo en el sector informal debido a que las personas recurren a actividades de subsistencia.

Recientemente, el INEGI empezó a calcular un indicador de empleo informal o medición ampliada de informalidad que da cuenta del alto nivel que ha alcanzado la precariedad de la población ocupada en el país, en la forma de empleo no protegido.<sup>50</sup> En el primer trimestre de 2015, se ubicó en 57.6% de la población ocupada, o bien, 28.7 millones de personas (INEGI, 2015).

Otros indicadores también reflejan la precariedad de la población ocupada en el país. Por ejemplo, una parte de la población ocupada se encuentra en la subocupación, esto es, tienen la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. En 2012-2014, 8.5% de la población ocupada estaba en esta situación (ver cuadro 9).

Asimismo, la tasa de participación se ha mantenido más o menos constante de 1995 a 2014 (ver cuadro 9). No obstante, la población no económicamente activa (PNEA) es heterogénea, y una parte de ella no puede considerarse como desempleada porque no cumple con la condición de estar buscando trabajo, pero está disponible para trabajar. De hecho, la falta de búsqueda puede deberse a que la persona considera que no encontrará trabajo, lo que se conoce como desempleo desalentado.

**Cuadro 11. Indicadores seleccionados del mercado laboral, promedio por período 1995-2014**

	Tasa de participación	Tasa de trabajo asalariado	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación en el sector informal	Población subocupada	PNEA disponible para trabajar
1995-2000	58.4	54.4	4.2	26.8	7.9	14.3
2001-2011	58.0	59.3	3.7	28.1	7.7	14.8
2012-2014	59.2	62.7	4.9	28.3	8.5	17.3

Fuente: Presidencia de la República (2014: 468 y 472).

<sup>49</sup> Se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación independiente de esos hogares (INEGI, 2015).

<sup>50</sup> En esta definición, al trabajo informal se añade el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como los trabajadores subordinados que, aunque trabajan para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social (INEGI, 2015).

De manera particular, nos interesan los ingresos derivados del trabajo.<sup>51</sup> Una primera referencia respecto a los ingresos es el salario mínimo general. Si bien de 1995 a 2014 la proporción de la población ocupada que obtiene hasta un salario mínimo ha disminuido de 20.7% a 13.3%, en términos absolutos representa todavía a 6.6 millones de personas (ver cuadro A3). Además, el salario mínimo se utiliza como indicador de referencia para un gran número de negociaciones contractuales.

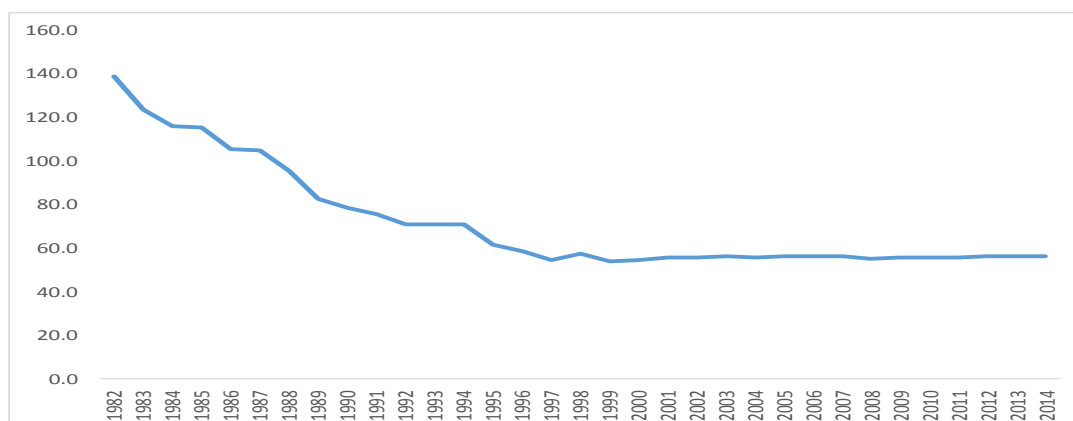
Este indicador mostró una caída en picada en la década de los ochenta y es sólo hasta mediados de los noventa cuando este descenso se detuvo y su nivel empezó a estabilizarse (ver gráfica 8). De 1982 al 2000, el salario mínimo real se redujo en 60.8%. La pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo se observa cuando consideramos que, en pesos constantes de 2010, su nivel en 2014 (56.5 pesos) es apenas un 40% de su nivel en 1982 (139.2). Por tanto, en la actualidad no se cumple el mandato constitucional de que el salario mínimo permita una vida digna al trabajador y su familia.

Sin duda, esta drástica caída se relaciona con las políticas de contención salarial implementadas en los ochenta para combatir la inflación, sin embargo, se han prolongado hasta la actualidad. Hay que recordar que la fijación de este indicador lo hace la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), que es un organismo público descentralizado de carácter tripartita. Estudios recientes han mostrado que México es uno de los pocos países en América Latina en los cuales el salario mínimo real ha disminuido en las últimas décadas (GDF, 2014). Además, se ha demostrado el impacto positivo que tiene su aumento sobre la distribución del ingreso, ya que incrementa las percepciones de las personas en los niveles más bajos de la escala salarial (CEPAL, 2014).

#### **Gráfica 8. Salario mínimo general (Base segunda quincena de 2010=100)**

---

<sup>51</sup> De acuerdo con Moreno Brid y Ros (2010: 216), “entre 1983 y 1988 el ingreso salarial total se redujo en promedio 8.1% por año, con contracciones agudas (24.6% en 1983 y 10.7% en 1986) en los dos años de crisis económica más profunda”.



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015, cuadro 6.3)

Otros indicadores sobre los ingresos laborales son las remuneraciones medias en la industria manufacturera, las remuneraciones totales en establecimientos comerciales (mayoreo y menudeo), así como el salario promedio de cotización al IMSS. En el cuadro 10, se observa que los ingresos promedio de los trabajadores no han mostrado una mejoría. De hecho, en el período 1995-2014 se observó una reducción de los ingresos durante la crisis económica de 1995 pero, excepto por esos años, su tendencia es bastante estable (ver gráfica 9).

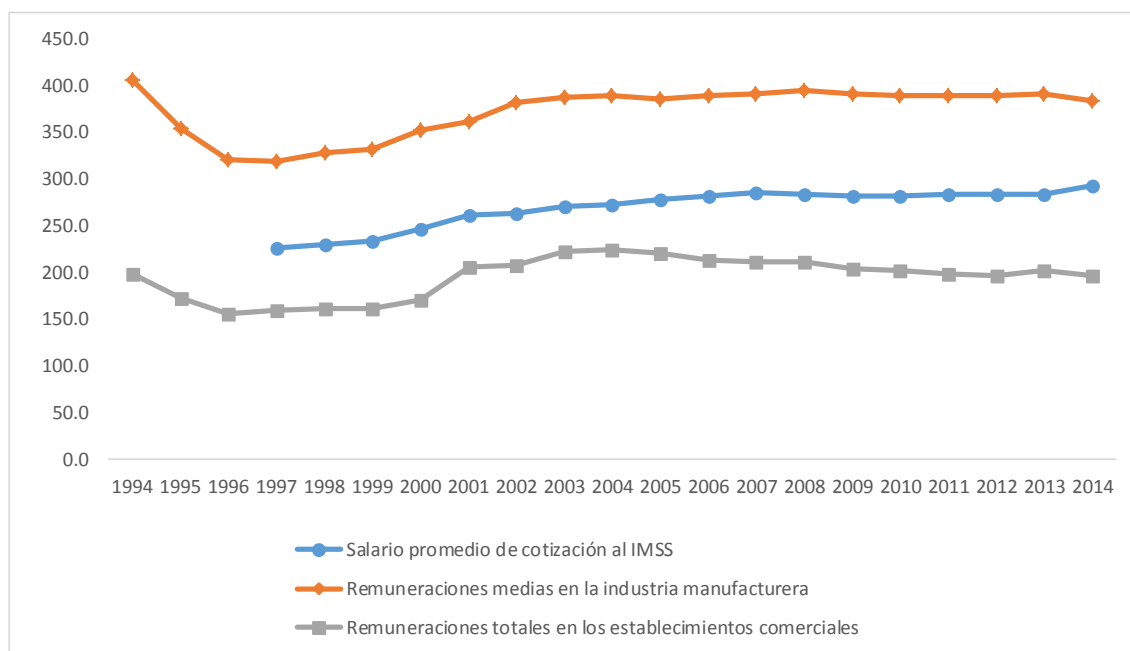
## Cuadro 10. Salarios y remuneraciones, 1994-2014

	Salario mínimo general	Salario promedio de cotización al IMSS	Remuneraciones medias en la industria manufacturera	Remuneraciones totales en los establecimientos comerciales
1994-2000	-4.2	2.9	-2.4	-2.4
2001-2011	0.0	0.8	0.8	-0.4
2012-2014	1.3	1.6	-0.8	0.1

Nota: La serie de salario mínimo general inicia en 1997.

Fuente: Presidencia de la República (2014: 474).

## Gráfica 9. Salarios y remuneraciones, 1994-2014



Fuente: Presidencia de la República (2014: 474).

## 5.2 Renta empresarial y renta de la propiedad

Además de los salarios, una fuente adicional de ingresos son los derivados de la renta empresarial, esto es, utilidades derivadas del trabajo por cuenta propia y de la explotación de negocios propios. De acuerdo con el cuadro 11, hasta 2008, ésta era la segunda fuente de ingreso de los hogares, pero a partir de entonces fue superada por las transferencias. No obstante, como sabemos, la encuesta no capta los ingresos más altos que, generalmente, reciben renta empresarial procedente de unidades económicas de mayor tamaño.<sup>52</sup> Además, el grado de subreporte de las encuestas de hogares ha aumentado en los últimos años (Del Castillo, 2015).<sup>53</sup>

De 1995 a 2014, se observó un aumento de la población asalariada (ver cuadro 13). Según la ENOE, en el período 2012-2014, 62.7% de la población ocupada era subordinada y

<sup>52</sup> "...las ENIGH no captan a los sectores más acomodados.... la subestimación es mayor en los ingresos por negocios propios y en la renta de la propiedad, fuentes de ingreso que tienen mayor importancia en los tramos altos de la distribución del ingreso" (Cortés, 2000: 71).

<sup>53</sup> Según algunos cálculos que buscan corregir la subestimación de los ingresos altos en la ENIGH, en 2012 el porcentaje del ingreso que corresponde al decil superior es alrededor de 60% (versus el 45% sin ajustar), además, hay un aumento de dicho porcentaje entre 1992 y 2012 (a diferencia de la disminución que se observa según la ENIGH) (Esquivel, 2015: 14). Según Del Castillo (2015:7): "La proporción del ingreso corriente total que concentra el 10% de las familias más ricas de México se incrementa del 35% al 62%, con lo que el coeficiente de Gini aumenta de 0,45 a 0,68. De igual forma, el 1% de las familias más ricas concentra el 22,8% del ingreso total y su ingreso promedio es de 625.000 pesos mensuales".

remunerada, 22.5% trabajaban por su cuenta sin emplear personal pagado, 4.5% eran propietarios de los bienes de producción con trabajadores a su cargo, y 4.3% eran trabajadores que no reciben remuneración. Esto implica que, en ese año, 27% de la población ocupada recibía alguna forma de renta empresarial.

**Cuadro 13. Población ocupada por posición en la ocupación, 1995-2014**

Año	Trabajadores subordinados y remunerados		Empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores no remunerados	No especificado	Total
	Asalariados	Con percepciones no salariales					
1995-2000	54.4	6.2	4.5	24.3	10.6	0.1	100.0
2001-2011	59.3	5.3	4.6	23.5	7.3	0.0	100.0
2012-2014	62.7	4.3	4.5	22.5	6.0	0.0	100.0

Fuente: Presidencia de la República (2014: 468).

Como se señaló, el sector informal aumentó de forma importante en las últimas décadas. En este sector encontramos a trabajadores por cuenta propia de baja calificación (a diferencia de autoempleados profesionistas como abogados, médicos, etc.), y a empleadores en unidades productivas asociadas a los hogares, generalmente con menos de 5 trabajadores. Es un hecho conocido que, en México, las micro y pequeñas empresas son predominantes en la composición de las unidades productivas. Si consideramos las industrias manufactureras, comercio y servicios, en 2008 las microempresas (0-10 trabajadores) representaban 95.5% de las unidades económicas y empleaban a 45.7% de la población ocupada (ver cuadro 14). Las cifras de 2008 no se modificaron de forma significativa respecto a 1998 y 2003. Por tanto, puede suponerse que una parte importante de quienes reciben una renta empresarial son patrones de empresas pequeñas.

**Cuadro 14. Industrias manufactureras, comercio y servicios**

**Unidades económicas y personal ocupado total por estratos, 1998, 2003 y 2008**

Estratificación	Unidades económicas			Personal ocupado total		
	1998	2003	2008	1998	2003	2008
Total nacional	100	100	100	100	100	100
0 a 10	95.9	95.5	95.5	43.4	42.1	45.7
10 a 50	3.2	3.5	3.6	15.3	14.7	14.7
50 a 250	0.7	0.8	0.7	16.5	16.1	14.7
250 y más personas	0.2	0.2	0.2	24.8	27.1	24.9

Fuente: INEGI (2010).



Las condiciones que enfrentan las pequeñas empresas son complicadas. Por ejemplo, el crédito del sistema bancario en México es bajo comparado con otros países. Además, como proporción del PIB, el crédito total del sistema bancario representó 20.3% al cierre de 2012, mientras que se ubicó en 47.3% en 1994 (de los cuales 33.4 puntos porcentuales correspondían a la banca comercial y 13.9 a la banca de desarrollo) (CEFP, 2013: 2). Como resultado, más del 80% de las empresas tienen que recurrir en su mayoría al financiamiento a través de proveedores.

A pesar del alto número de empresas de pequeño tamaño, existen algunos indicadores de que la renta de algunas élites empresariales ha ido en aumento, lo que se ha explicado por la captura del Estado mexicano por parte de estos grupos y por la falta de políticas de competencia y de un marco regulatorio adecuado (Esquivel, 2015: 21). Se argumenta que se trata de sectores que han sido privatizados, concesionados y/o regulados por el sector público.

Un indicador importante es lo que se conoce como distribución funcional del ingreso, esto es, la distribución del ingreso nacional entre trabajo y capital. De acuerdo con Samaniego (2014: 12), en los últimos treinta años, la parte del ingreso que obtiene el trabajo ha perdido importancia; en 1970 este porcentaje se encontraba por encima del 35% y en 2012 se ubicó en 27%.<sup>54</sup>

Por su parte, la renta de la propiedad incluye alquiler de viviendas, terrenos, edificios, intereses y rendimiento de las acciones. Como se mencionó, las encuestas de hogares no capturan adecuadamente a las personas de ingresos más altos, en las cuales la probabilidad de recibir ingresos por esta fuente es mayor. Este porcentaje pasó de 2.76% del ingreso total en 1984, a 4.07% en 2012 (ver cuadro 9).

Las tasas de interés que reciben los ahorradores en el sector bancario han tenido una tendencia a la baja, lo cual implica que los ahorradores reciben bajos rendimientos (CEFP, 2013). El Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) tuvo un valor promedio de 5.6% en el período 1995-2000, pero en períodos recientes ha sido negativa.<sup>55</sup>

#### **Cuadro 15. Tasas de interés seleccionadas, 1995-2014**

---

<sup>54</sup> El cálculo se hace con base en el Sistema de Cuentas Nacionales.

<sup>55</sup> El CPP es la tasa fijada por Banco de México, que promedia el costo del dinero en el sistema financiero mexicano.

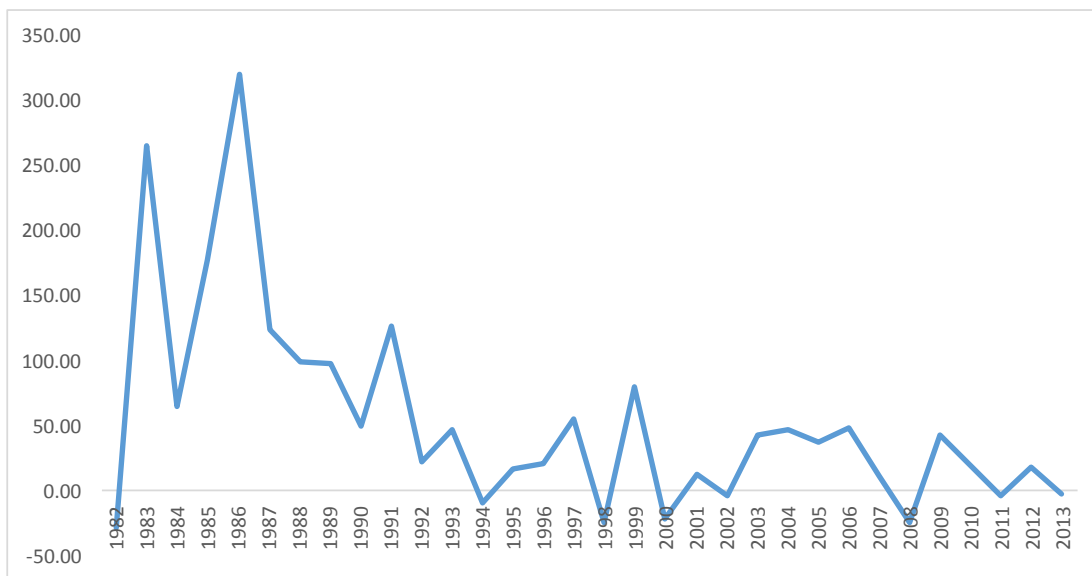
	<b>TIIE 28 días</b>	<b>Cetes 28 días</b>	<b>CPP</b>	<b>Pagaré 28 días</b>
1995-2000	8.5	7.1	5.6	4.7
2001-2011	3.3	2.7	0.9	0.9
2012-2014	0.9	0.4	-0.3	0.1

Fuente: Presidencia de la República (2014: 432).

Por su parte, el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) es el principal indicador de la Bolsa Mexicana de Valores, el cual expresa el rendimiento del mercado accionario en función de las variaciones de precios de una muestra balanceada, ponderada y representativa del conjunto de acciones cotizadas en la Bolsa.<sup>56</sup> La gráfica 10 muestra que este indicador suele presentar alta volatilidad. No obstante, el cuadro 15 muestra que, aunque el número de empresas en la Bolsa de Valores disminuyó de 1998 a 2008, el valor de capitalización tuvo un crecimiento promedio anual de 17.7% de 1998 a 2007.

#### **Gráfica 10. Variación anual del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, 1982-2013**

<sup>56</sup> En la Bolsa Mexicana de Valores existen otros índices, tales como: el Índice México (INMEX) que toma en cuenta al mercado de derivados; el Índice de Mediana Capitalización que se conforma por 30 emisoras; el Índice de Dividendos (IDIPC) que refleja el pago de dividendos de las emisoras que integran el IPC; el Índice de Rendimientos Totales (IRT) que selecciona a las empresas líderes en bursatilidad; el Índice Hábita, dedicado al sector de la vivienda; el Índice IPC CompMx, que refleja el comportamiento del mercado accionario en su totalidad (CEFP, 2009: 25).



Fuente: INEGI (2015, cuadro 20.10 y 20.11).

Nota: cierre del año, base 1978.

#### Cuadro 16. Variación promedio anual del IPC por período

<b>1982-1985</b>	119.8
<b>1986-1994</b>	98.2
<b>1995-2000</b>	21.4
<b>2001-2011</b>	21.2
<b>2012-2014</b>	7.8

Fuente: INEGI (2015, cuadro 20.10 y 20.11).

Nota: cierre del año, base 1978.

#### Cuadro 17. Mercado accionario en la Bolsa de Valores, 1988-2008

Año	Empresas inscritas	Serie inscritas	Valor de capitalización (dólares)	Variación porcentual
1998	195	316	91,978	
1999	190	296	153,489	66.9
2000	177	260	125,679	-18.1
2001	172	250	126,620	0.7
2002	169	233	104,652	-17.3
2003	158	215	122,546	17.1
2004	151	201	170,142	38.8
2005	150	198	236,022	38.7
2006	132	163	346,613	46.9
2007	125	153	399,485	15.3
2008	125	153	237,910	-40.4

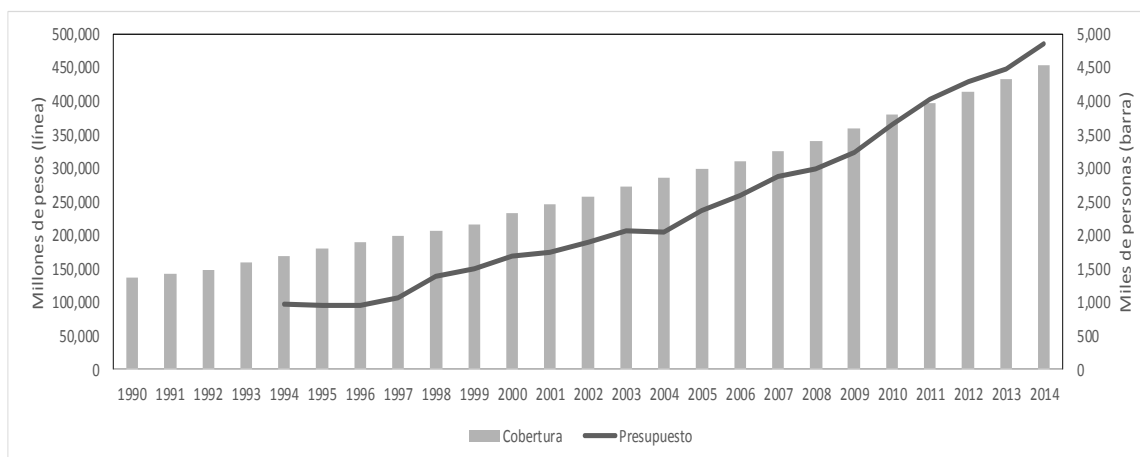
Fuente: CEFPI (2009: 124).

Nota: el valor de capitalización no incluye sociedades de inversión.

### 5.3 Transferencias públicas

Las transferencias públicas se refieren principalmente a las pensiones y jubilaciones, por un lado, y por el otro a los recursos monetarios entregados por programas sociales gubernamentales. En relación con las pensiones y jubilaciones, entre 1994 y 2014, tanto el presupuesto ejercido como la cobertura han tenido un incremento constante. Durante este periodo, el presupuesto público ejercido para el Ramo 19, IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE y LFC se quintuplicó, mientras que el número de pensionados y jubilados del IMSS e ISSSTE se triplicó (ver gráfica 11). No obstante, es bien conocido que quienes reciben recursos por este rubro son las personas que desempeñan un empleo formal. Como se ha ilustrado previamente, este grupo conforma una proporción no mayoritaria de la población que, además, se ubica entre los deciles de mayores ingresos (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). Por ello, para otorgar cobertura a quienes han quedado excluidos del empleo formal, se han creado diversos esquemas (federal y estatales) de pensiones no contributivas.

**Gráfica 11. Presupuesto ejercido y cobertura en pensiones y jubilaciones del IMSS e ISSSTE, 1990-2014**  
(pesos constantes del 2012)

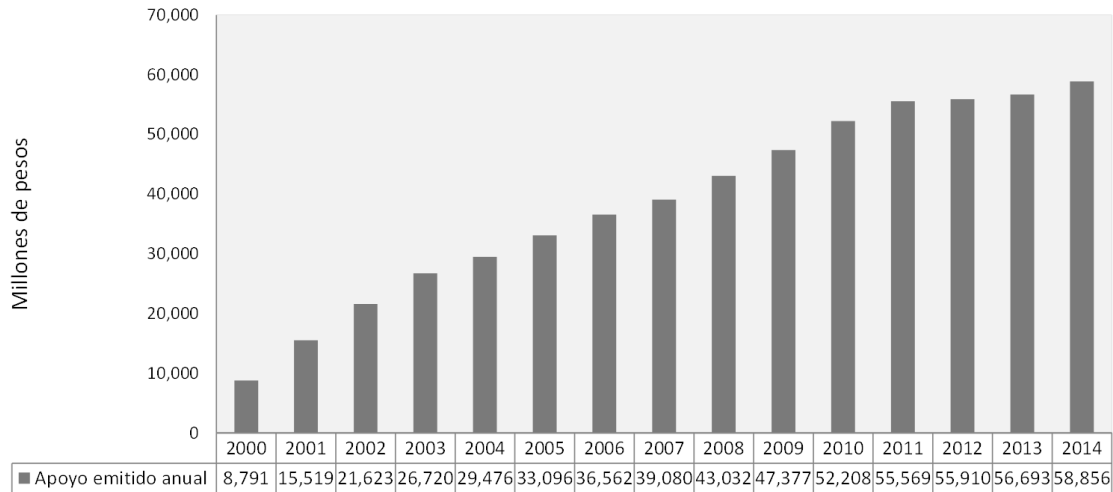


Nota: El presupuesto incluye el del Ramo 19, IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE y LFC. Los recursos del Ramo 19 comprenden servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS; pensiones civiles, militares y de gracia; viudas de veteranos de la Revolución; compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio. A partir de 2010, los recursos de Viudas de Veteranos de la Revolución pasaron a otros de corriente. Los datos de cobertura incluyen a pensionados y jubilados derechohabientes del IMSS y del ISSSTE. Fuente: Presidencia de la República (2000, 2015).

En el apartado 4 ya se ha presentado la evidencia de la evolución ascendente del presupuesto ejercido y la cobertura de los cinco principales programas sociales gubernamentales que entregan transferencias monetarias directas a población en situación de pobreza o vulnerabilidad. No obstante, el monto de recursos monetarios que se entrega efectivamente a los hogares o individuos es un mejor indicador del potencial que tienen estos programas para modificar el ingreso de los hogares o la distribución del ingreso. Prospera es el único caso en el que se cuenta con datos administrativos del monto anual total entregado a los hogares beneficiarios. Entre 2000 y 2014, el monto entregado tuvo un crecimiento constante se septuplicó y alcanzó casi 60,000 millones de pesos, lo cual es congruente con el incremento del presupuesto y de la cobertura del programa (ver gráfica 12).<sup>57</sup> Esto pone en evidencia la magnitud de la derrama económica que Prospera ha entregado a los deciles de menores ingresos en las últimas décadas.

<sup>57</sup> A pesos constantes de 2012.

**Gráfica 12. Monto total anual de las transferencias de Prospera, 2000-2014**  
**(precios constantes del 2012)**



**Nota:** Los datos sólo están disponibles desde 2000.

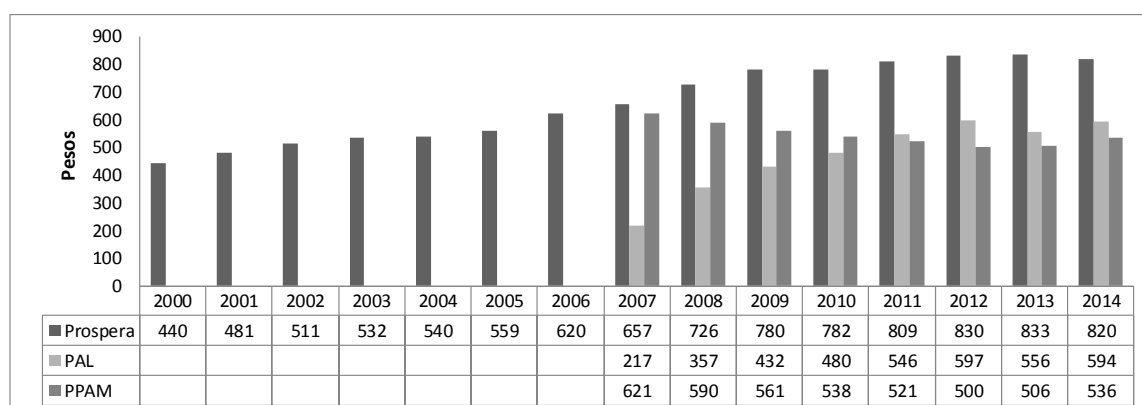
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos proporcionados por el programa Prospera.

El monto de transferencias entregado a cada hogar también aporta información sobre la magnitud de la incidencia de estos programas sobre el ingreso de las familias y la distribución del ingreso. En los tres programas que estipulan una entrega mensual de transferencias, el monto transferido ha aumentado a lo largo del tiempo, generalmente para incorporar un ajuste por la inflación, pero también como resultado de la incorporación de nuevos componentes de transferencias. Entre ellos, Prospera es el programa que aporta el monto más alto de recursos mensuales. En 2014, Prospera entregaba en promedio 820 pesos mensuales, mientras que en el caso del PAL eran 594 y de PPAM 536 (ver gráfica 13).<sup>58</sup> En el caso de Proagro, el monto de las transferencias se calcula por hectárea y se pueden beneficiar a productores que tengan hasta 80 hectáreas y por un monto máximo de 77,040 pesos anuales (SAGARPA, s/f: s/p). En el caso del PET, el monto que se entrega por cada jornal trabajado equivale a 99% de un salario mínimo general diario vigente en el

<sup>58</sup> Los montos de Prospera varían dependiendo de la composición del hogar, mientras que los de PAL y PPAM son fijos. A pesos constantes de 2012.

área geográfica en que se desarrolla el proyecto, lo cual en 2015 eran 69 pesos (SEDESOL, s/f).<sup>59</sup>

**Gráfica 13. Monto de transferencias mensuales Prospera, PAL y PPAM, 2000-2014**  
(pesos constantes)



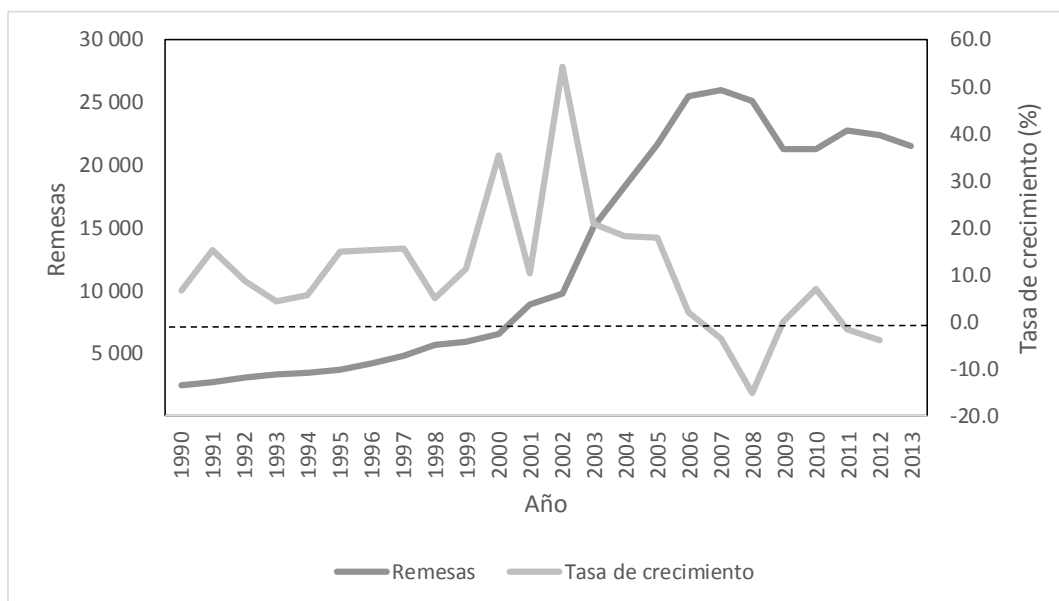
Notas: Para Prospera se considera el promedio de los apoyos mensuales por hogar. Los montos de PAL y Prospera han aumentado porque sus componentes han cambiado y se han añadido más rubros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2014).

En relación con las transferencias privadas, las remesas familiares tuvieron una tasa de crecimiento positiva entre 1991 y 2007, con incrementos particularmente elevados en 2001 y 2003. No obstante, a partir de 2008, como consecuencia de la crisis financiera en los Estados Unidos, la tasa ha sido negativa, con excepción de 2011. En 2013, el monto anual de remesas familiares fue de 21,583 millones de dólares (ver gráfica 14).

**Gráfica 14. Remesas familiares anuales en México, 1990-2013**  
(millones de dólares)

<sup>59</sup> El PET es operado por SEDESOL, SCT Y SEMARNAT. SEDESOL y SCT permiten entregar a cada persona un monto máximo correspondiente a 2 jornales diarios y 132 jornales al año. SEMARNAT permite entregar un jornal diario y hasta 88 por individuo al año (SEDESOL, s/f).



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (s/f), que utilizó datos del Banco de México, Sistema de Información Económica (SIE), Indicadores Económicos.

## 6. Evolución de la desigualdad del ingreso

Las políticas económicas y sociales, y sus efectos sobre las distintas fuentes de ingreso, han configurado la evolución de la desigualdad del ingreso de los hogares en México. Los estudios disponibles han encontrado que la desigualdad en la distribución del ingreso, utilizando el índice de Gini, disminuyó entre 1963 y 1977 (Cortés 2000: 47; Cortés, 2013; Hernández Laos, 1992).<sup>60,61</sup> Esto se ha explicado por el aumento de la participación relativa de los deciles intermedios y la caída de la participación de los ingresos altos. Como se mencionó, este período coincide con la última parte del llamado “desarrollo estabilizador”

<sup>60</sup> De acuerdo con Cortés (2000: 41) el índice de Gini pasó de 0.523 en 1963 a 0.498 en 1968 y 0.496 en 1977. No obstante, el panorama de lo que ocurrió entre 1963 y 1977 es difícil de trazar por los problemas en las fuentes de información disponibles: “la combinación de problemas originados en la diversidad de fuentes, definiciones, cuestiones muestrales y tratamiento estadístico de la información hacen que la tendencia no quede bien perfilada” (Cortés, 2000: 45). Así, existen problemas en la comparabilidad entre estas encuestas, en particular, la encuesta de 1977 sólo incluye ingreso monetario, mientras que las de 1963 y 1968 incluyen ingresos no monetarios imputados. Además, para 1963 y 1968 no se dispone de los microdatos y los cálculos se hacen a partir de los datos publicados de la distribución por tramos de ingresos a partir de los cuales de obtienen los deciles de ingresos de hogares. Por su parte, Hernández Laos (1992) hace un ajuste a cuentas nacionales y encuentra que el índice de Gini pasó de 0.541 en 1963 a 0.498 en 1968 y 0.462 en 1977.

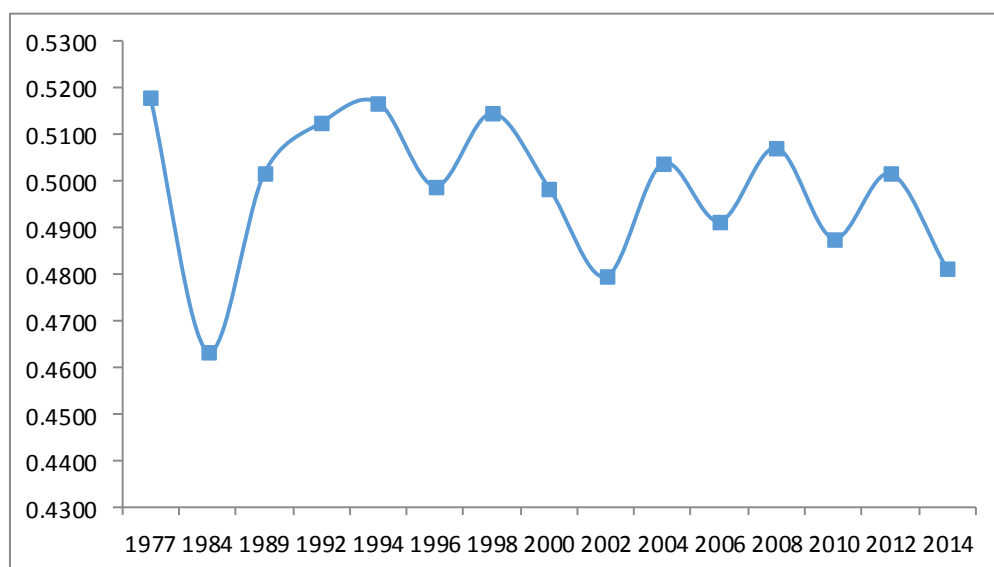
<sup>61</sup> Para el período 1950-1963, Székely (2005) encuentra un aumento en el índice de Gini, de 0.520 a 0.570. El autor utiliza el ingreso corriente total por deciles de hogares y hace un ajuste a cuentas nacionales siguiendo a Altimir (1982). También encuentra que este indicador se redujo a 0.540 a 1968 y 0.490 en 1984. De esta manera, la desigualdad del ingreso se reduce en todo el período.



que tenía entre sus objetivos la disminución de la desigualdad económica, aunque cuidando de no afectar el ahorro y la inversión (Cortés, 2013).

Tomando en cuenta el ingreso monetario, entre 1977 y 1984, la desigualdad disminuyó, a pesar de la crisis económica de 1982. Lo anterior es resultado del aumento de la participación relativa de los deciles inferiores, principalmente los cinco primeros, y la disminución de los dos deciles más altos (Cortés, 2000: 50, 79) (ver gráfica 15).<sup>62</sup> A partir de 1984, período en el cual se observa la introducción y consolidación del nuevo modelo económico y el conjunto de políticas económicas y sociales descritas anteriormente, la desigualdad del ingreso inició una tendencia a la alza. Entre 1984 y 1989 se registró un aumento en el índice de Gini, con una disminución de la participación de los primeros ocho deciles y un aumento del primero (Cortés, 2000: 50, 82). De 1989 a 1994 continúa el aumento de la desigualdad, donde únicamente el 10% superior tuvo ganancias en su participación en el ingreso. La crisis económica de mediados de los noventa, ocasionó una disminución de la desigualdad del ingreso en 1996, en un contexto de empobrecimiento generalizado.

**Gráfica 15. Índice de Gini del ingreso monetario per cápita, 1977-2014**



Fuente: Banegas y Cortés, en este mismo volumen.

<sup>62</sup> Se encuentran tendencias similares usando el ingreso corriente total (Cortés, 2013; Székely, 2005).

El año 2002 presenta una disminución de la desigualdad del ingreso. Banegas y Cortés (en este mismo volumen) argumentan que el índice de Gini fluctúa alrededor de este valor en los años siguientes. No obstante, algunos análisis sugieren que se trata de una tendencia a la baja de la desigualdad del ingreso desde mediados de los noventa (López Calva y Lustig, 2011; Esquivel, Lustig y Scott, 2011; Esquivel, 2015).

Como se revisó previamente, en la primera década del siglo XXI, la política macroeconómica mantuvo la continuidad respecto a los períodos previos. No obstante, existe coincidencia de que un factor que puede ayudar a explicar la menor desigualdad es el aumento de las transferencias monetarias condicionadas que llegan a los deciles más bajos (Esquivel, Lustig y Scott, 2011; Cortés, 2013). Esquivel, Lustig y Scott (2011) también mencionan las remesas que reciben los hogares de bajos ingresos en zonas rurales y la menor desigualdad de los ingresos salariales. También se han mencionado cambios en la agricultura que han llevado a un aumento de la ocupación y los salarios rurales (Hernández Laos, 2008; Giarraca, 2001, citados en Cortés, 2013). Por el lado de los ingresos altos, se han mencionado los mecanismos de ajuste del sector público que reducen los ingresos reales de los servidores públicos, así como del sector privado que reducen los salarios altos para reducir costos (Cortés, 2013). En los capítulos siguientes se abundará sobre los factores que explican la menor desigualdad.

## **7. Reflexiones finales**

En el período 1986-1994 se impulsaron con fuerza las reformas estructurales en el país. Luego de un retiro del estado en la política social en la primera parte del período, éste regresa parcialmente con la implementación de programas compensatorios orientados a enfrentar los efectos sociales negativos del cambio estructural. Las cifras del coeficiente de Gini de 1989 y 1994 muestran que la primera etapa del cambio de modelo económico estuvo acompañada de un alza inequívoca en la desigualdad del ingreso. Esto respondió a un aumento sistemático de la parte del ingreso que obtienen los deciles de ingreso más altos, de tal forma que el magro crecimiento económico que se logró, concentró sus beneficios entre los sectores más ricos de la población.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Estos cálculos se basan en las encuestas de hogares, por tanto, no se captan los verdaderamente ricos en la población, que obtienen una mayor proporción de sus ingresos por renta empresarial y renta de la propiedad.

Las reformas estructurales se profundizaron en el período 1995-2000, luego de la crisis de 1995. Asimismo, en 1997 tuvo lugar un giro relevante en la política social, con la introducción de Progresá, el principal programa de transferencias monetarias condicionadas, que tiene incidencia directa sobre el ingreso de los hogares. Durante la primera década del siglo XXI las reformas estructurales tuvieron un lento ritmo de avance. Por el lado de la política social, se observó continuidad en la estrategia y se reforzó con el crecimiento del presupuesto y la cobertura de Prospera (antes Progresá y Oportunidades), pero también mediante la creación de otros programas de transferencias monetarias como las pensiones no contributivas para adultos mayores y el PAL. En el período 2012-2014 se retoma el impulso reformador y se completan las reformas que se consideraban inconclusas desde la visión del Consenso de Washington, principalmente la reforma energética, la hacendaria y la laboral.

Diversos estudios muestran reducciones de la desigualdad del ingreso durante la primera década del siglo XXI (algunos estudios ubican esta caída desde 1997); en particular se sostiene la existencia de un cambio significativo en 2002. Aunque existen diferencias en los niveles, tendencias, y explicaciones, esta caída se asocia con el crecimiento mencionado del presupuesto y cobertura de los programas de transferencias monetarias a la población de los deciles más bajos de ingreso.

El efecto positivo de las transferencias sobre la desigualdad de ingresos, se da en un marco de escaso crecimiento económico y baja creación de empleos, con lo cual se pone en duda su capacidad para generar un mayor descenso en la desigualdad, tal como sería necesario dados los altos niveles que todavía se tienen en el país.

En el contexto actual, se identifican diversas políticas que pueden promover una mayor igualdad, incidiendo en las distintas fuentes de ingreso de los hogares. En cuanto a los ingresos por trabajo y la renta empresarial, como señala la CEPAL (2010), la desigualdad en América Latina es una consecuencia de la heterogeneidad productiva, que se manifiesta en la existencia de grandes diferencias en la productividad por sectores económicos y al interior de ellos. Asimismo, la heterogeneidad laboral se expresa en disparidades en la calidad y productividad de los puestos de trabajo. Por lo tanto, es necesario implementar políticas para reducir estas brechas de productividad, mediante el acceso al crédito, los encadenamientos con los sectores más dinámicos, la reducción de la concentración en los

mercados y la inversión pública que ayude crear un marco propicio para la inversión privada mediante la creación de infraestructura, por ejemplo. Asimismo, es necesario crear una institucionalidad laboral que incluya mecanismos como el salario mínimo, el seguro de desempleo y seguridad social universal.

No puede dejarse de lado la importancia de la creación de un sistema fiscal redistributivo en la reducción de la desigualdad. Por un lado, un sistema impositivo progresivo, que incluya instrumentos de recaudación de fuentes de ingreso ligadas a los ingresos más altos y a la riqueza, como las herencias, dividendos, etc. Por otro lado, una estructura de gasto que provea un conjunto de derechos sociales, incluyendo también políticas dirigidas a los sectores más pobres de la población.

La experiencia internacional ha mostrado que, para reducir la desigualdad, éste tiene que convertirse en un objetivo explícito de la política pública y requiere de acciones decididas por parte del Estado en la conducción de un proceso que debe convocar a todos los sectores sociales. No obstante, este no es tarea fácil, como lo muestran los diversos intentos fallidos de reformas fiscales redistributivas (Moreno Brid y Ros, 2010; Tello, 2014). Las políticas redistributivas muchas veces se encuentran con la resistencia o franca oposición de algunos grupos sociales que buscan crear o mantener privilegios. Es necesario transmitir el mensaje de que la reducción de las desigualdades sociales siembra las bases para una sociedad más cohesionada, en la cual todas las personas tienen un conjunto de derechos que les permite participar en esta sociedad.

## Referencias

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (1990) *World Development Report 1990: Poverty*, Washington D.C, Banco Mundial.

Brachet, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910–1995)*, México D.F., El Colegio de México.

Campos, Pilar (2010), *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades*, México D.F., Oportunidades.

CCPNS (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad) (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

CEFP (Centro de Estudio de las Finanzas Públicas), *Indicadores y estadísticas. Macroeconomía*. En: [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Macro\\_Estadisticas.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm) [consulta: 23 de abril de 2015].

CEFP (2015), “Evaluación de los primeros resultados de la Reforma Laboral”, CEF/023/2015, Noviembre, México.

\_\_\_\_\_, *Indicadores del sistema financiero*, IESCEFP/ 021 / 2013, mayo.

\_\_\_\_\_, *El mercado de valores en México*, CEF/124/2009, diciembre, México.

CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile.

CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.

CEPAL (2002), *Situación y perspectivas. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Naciones Unidas, Chile.

Conapo (Consejo Nacional de Población) (s/f).

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/index.shtml> [consulta: 16 de febrero de 2016].

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas*, julio.

\_\_\_\_ (2011), “Coneval Informa los resultados de la medición de la Pobreza 2010”, *Comunicado de Prensa No. 007*, México, 29 de julio.

\_\_\_\_ (s/f), Anexo Estadístico 2010-2014, en:

[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)

Cordera, Rolando y Carlos Tello (2010), *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI Editores, 2da. Edición, México.

Cornelius, Wayne, Ann Craig, y Jonathan Fox (1994), *Transforming state–society relations in Mexico: the National Solidarity strategy*, La Jolla, California, Center for U.S.– Mexican Studies, University of California–San Diego.

Cornia, Giovanni, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford, Oxford University Press.

Cortés, Fernando (2013), “Medio siglo en la desigualdad del ingreso en México”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 29.

\_\_\_\_ (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_, y Rosa María Rubalcava (2012), "El Progreso como respuesta a la crisis de 1994", en M. González de la Rocha y A. Escobar, *Transferencias condicionadas y sociedad*, México D.F., CIESAS, pp. 27-49.

Cruz, Carlos, Rodolfo De la Torre, y César Velásquez (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*, México D.F., INSP.

Del Castillo Negrete, Miguel (2015), “La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo”, *Serie Estudios y Perspectivas* 167, CEPAL.

Díaz-Cayeros, Alberto, y Beatriz Magaloni (2003), *The politics of public spending, part II: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2013), *Indicadores del Sistema Financiero*, IESCEFP/021/2013, 14 mayo.

\_\_\_\_ (2009), El mercado de valores en México, CEPF/124/2009, diciembre.

Esping Andersen (1993), “Las tres economías políticas del Estado de Bienestar”, en G. Esping Andersen, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.

Esquivel Hernández, Gerardo (2015), “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, Oxfam, México.

\_\_\_\_, Nora Lustig y John Scott (2011), “Un decenio de reducción de la desigualdad en México. ¿Fuerzas del mercado o acción del Estado?”, en López Calva y Lustig (comp.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso?*, Lecturas 103, Fondo de Cultura Económica, México

Filgueira, C. y Filgueira F. (2005), “Models of Welfare and Models of Capitalism: The limits of Transferability”, en E. Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pennsylvania, University Park.

Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.

Friedman, S., N. Lustig, y A. Legovini, 1995 . Mexico: Social spending and food subsidies during adjustment in the 1980s. En N. Lustig, *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America* (págs. 334-374). Washington, D.C.: Brookings Institution.

GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2014), *Política de Recuperación del Salario Mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo*, agosto.

Gordon, S. (1996), “Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, pp. 247-261.

Graham, Carol (1994), *Safety nets, politics, and the poor: transitions to market economies*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Grosh, M., C. Del Ninno, E. Tesliuc y A. Ouerghi (2008), *For protection and promotion. The design and implementation of effective safety nets*, Washington D.C., Banco Mundial.

Guevara Sanguinés, A. (1996), “Poverty alleviation in Mexico: the socio-economic aspects of Pronasol” en M. Serrano, and V. Bulmer-Thomas eds. *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, London: ILAS, pp. 151-176.

Gutiérrez R., Roberto (2014), “Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética”, *Economía UNAM*, Vol. 11, Núm. 32.

IFPRI, (International Food Policy Research Institute) 2000. ¿Está dando buenos resultados Progreso? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI, México D.F., PROGRESA.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f), *Estadísticas Históricas de México. Tomo I*. Disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/ehmii5.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/ehmii5.pdf), [consulta: 23 de abril de 2015].

INEGI (2015). *Estadísticas Históricas de México 2014*. México.

INEGI (2010), *Censos Económicos 2009*, México.

Levy, Santiago (2008), *Good intentions, bad outcomes*, Washington, Brookings Institution Press.

\_\_\_\_\_ (2009), *Pobreza y transición democrática en México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Levy, Santiago, y Evelyne Rodríguez (2004), "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA", en S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-379.
- Lipton, M. and S. Maxwell (1992), *The New Poverty Agenda: an overview*, Discussion Paper 306, Brighton, Institute of Development Studies-University of Sussex.
- López-Calva, Luis F. y N. Lustig (comps.) (2011), *La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso?*, Colección Lecturas del Trimestre Económico 103, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lustig, Nora (1997) (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Lecturas 86, El trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (1994), México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Mexico: the remaking of an economy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Middlebrook, Kevin, y Eduardo Zepeda (2003), "On the political economy of Mexican development policy", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting development. Assessing Mexico's economic and social policy challenges*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-52.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Moser, C. (1992), *From residual welfare to compensatory measures: the changing agenda of social policy in developing countries*, IDS Silver Jubilee Papers 6, Brighton: Institute of Development Studies-University of Sussex.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2015), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing.
- Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)(2006), *Oportunidades. Un programa de resultados*, México D.F., SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.



\_\_\_\_\_ (2010), *Oportunidades. Un programa de resultados*, México D.F., SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Presidencia de la República (2014), *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México.

\_\_\_\_\_ (2013) *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, México.

Ros Bosch, Jaime (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Grandes Problemas de México, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

SAGARPA. s/f.

[http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/preguntas\\_frecuentes.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/preguntas_frecuentes.aspx) [consultado el 10 de diciembre de 2015].

Samaniego Breach, Norma (2014), “La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado”, Serie Estudios y Perspectivas 157. Sede subregional de la Cepal en México, México.

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). s/f. <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/montos-y-tipos-de-apoyo-del-programa-de-empleo-temporal> [consultado el 7 de diciembre de 2015].

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2016), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México.

\_\_\_\_\_ (2014). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014. Disponible en <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014> [consultado el 3 de abril de 2016]

\_\_\_\_\_ (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013. Disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/html/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/index.html) [consultado el 3 de abril de 2016].

\_\_\_\_\_ (2012). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/) [consultado el 3 de abril de 2016]

\_\_\_\_\_ (2009), *Informes sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y la deuda pública*, Segundo trimestre de 2009, México, D.F.

Stewart, Frances (1995), *Adjustment and poverty: Options and choices*, London, Routledge.

- Stiglitz, Joseph E. (2000), *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Székely, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004", *Serie Documentos de Investigación* 24, Julio, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Tello, Carlos (2014), *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, Facultad de Economía, UNAM.
- \_\_\_\_\_ y David Ibarra (2013), *La revolución de los ricos*, Facultad de Economía, UNAM.
- \_\_\_\_\_ y Domingo Hernández (2010), "Sobre la reforma tributaria en México", *Economía UNAM*, vol. 7, núm. 21.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Tokman, Víctor (1991), *El Sector Informal en América Latina, dos décadas de análisis*, Conaculta, México.
- Turrent, Eduardo (s/f), *Historia Sintética de la Banca en México*, México, Banco de México.
- Valencia, Enrique (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annu. Rev. Sociol.* 34: 499-524.
- Van der Hoeven (1994), "Can safety nets and compensatory programmes be used for poverty alleviation?" en R. Van der Hoeven y R. Anker eds. *Poverty monitoring: an international concern*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 115-123.
- Williamson, John (2003), "An agenda for Restarting Growth and Reform", Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_ (2000), "What should the World Bank think about the Washington Consensus?", *World Bank Research Observer*, num. 15.
- \_\_\_\_\_ (1991), "El cambio en las políticas económicas de América Latina", México, Ed. Gernika.
- Yaschine, Iliana (1999), (2009), "Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", México D.F., CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ "The changing anti-poverty agenda. What can the Mexican case tell us?", *IDS Bulletin* 30: 47-60.

Yaschine, Iliana, y Mónica Orozco (2010), "The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of PROGRESA and Oportunidades", en M. Adato y J. Hoddinott, *Conditional cash transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 55-77.

Zepeda Bustos, Carmen Silvia (2012), "Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo", *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, pp. 32-39, México, D.F.

**Cuadro A1. Primera ola de reformas estructurales en México**

Reformas	Principales políticas
<b>Reforma Comercial</b>	<p>Inicio de la liberalización del régimen de importaciones a partir de 1984.</p> <p>Reducción de la cobertura de los permisos de importación.</p> <p>Reducción del número y dispersión de tarifas arancelarias.</p> <p>Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986.</p> <p>Entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994.</p>
<b>Liberalización de la inversión extranjera</b>	<p>Relajamiento de la Ley de Inversión Extranjera vigente.</p> <p>En 1993 se aprueba una nueva Ley que desapareció el límite de 49% de inversión extranjera en el total y redujo considerablemente el número de sectores restringidos para la propiedad extranjera.</p>
<b>Apertura de los mercados financieros</b>	<p>Inicia en 1988 con diversas medidas que liberalizaron las tasas de encaje legal sobre las reservas y los topes máximos para las tasas de interés, unificaron los tipos de cambio –libre y controlado- y eliminaron el control de cambios que se había adoptado durante la crisis de 1982.</p> <p>En 1989 y 1990 se adoptaron otras medidas clave para permitir la inversión extranjera en los mercados nacionales de acciones y dinero. El decreto de mayo de 1989 relajó las regulaciones financieras con el objetivo de estimular el ingreso de inversionistas extranjeros al mercado mexicano de acciones. A fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de bonos del gobierno a tasa fija por parte de extranjeros.</p> <p>Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco Central en 1994.</p> <p>Modificaciones al funcionamiento de la banca de desarrollo.</p>
<b>Privatización</b>	<p>Primera etapa de privatizaciones entre 1983 y 1989, que incluyó pequeñas y medianas empresas. En estos años, el número de empresas públicas disminuyó de 1,155 a 310 y su desaparición, más allá de su importancia numérica, no tuvo gran efecto en el peso del sector público</p>

	<p>en la economía.</p> <p>Segunda etapa de privatizaciones inicia en 1989 y tuvo su clímax entre 1990 y fines de 1992. Esta etapa incluyó la venta de empresas y bancos, con activos más cuantiosos que en la primera etapa. Incluye la venta de Teléfonos de México entre 1990 y 1991.</p>
<b>Política industrial</b>	<p>Las reformas inician de forma incipiente a mediados de los ochenta y toman fuerza durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). Eliminación de los subsidios crediticios, incentivos fiscales, esquemas de protección comercial, y requisitos de desempeño en términos del comercio exterior (porcentaje de exportación o de contenido local).</p> <p>Inician nuevos programas de fomento, abiertos a todas las actividades económicas, orientados a explotar las ventajas comparativas estáticas de México y en pleno cumplimiento de las disposiciones del GATT y la Organización Mundial de Comercio (OMC).</p> <p>Se redujo la acción de la banca de desarrollo, que durante décadas se utilizó exitosamente para fomentar la actividad de ciertas áreas prioritarias y estratégicas.</p>
<b>Desregulación y políticas de competencia</b>	<p>Políticas de competencia en el sector terciario en donde tenían mucho peso las barreras de entrada y de salida a las empresas por medio de permisos y otras restricciones legales.</p> <p>Reforma en el transporte carretero.</p> <p>La privatización de Teléfonos de México fue la medida más relevante dentro de un amplio programa de modernización del sistema de telecomunicaciones.</p> <p>Aprobación, en 1992, de la Ley Federal de Competencia Económica para regular las prácticas oligopólicas o monopólicas. Creación de la Comisión Federal de Competencia.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Lustig (1994), Tello (2008) y Moreno-Brid y Ros (2010).

**Cuadro A2. Nueva ola de reformas en México (2012-2014)**

Reformas	Principales políticas
<b>Laboral</b>	<p>Incorporación de la definición de Trabajo Decente.</p> <p>Regulación del régimen de subcontratación.</p> <p>Aumento de la flexibilidad en las contrataciones: contratos por temporada, períodos de prueba y capacitación.</p> <p>Fijación de un máximo de 12 meses a los salarios vencidos, en caso de litigio por rescisión de contrato.</p> <p>Especificaciones en torno al salario pagado por unidad de tiempo.</p> <p>Regulación sobre los derechos de los trabajadores domésticos.</p>
<b>Hacendaria</b>	<p>Reformas al Impuesto sobre la Renta para personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía.</p> <p>En impuestos personales, la tasa marginal máxima se elevó a 35% y se establecieron límites a las deducciones.</p> <p>Se instituyó un impuesto a las ganancias de capital y un impuesto sobre dividendos de 10%.</p> <p>En impuestos empresariales, se restringieron las provisiones para depreciación y se eliminó el IETU.</p> <p>Se suprimieron tecnicismos y exenciones que permitían una deducción acelerada de gastos de inversión.</p> <p>Se revisó el trato fiscal preferencial a las maquiladoras a fin de volverlo más neutral.</p> <p>Se amplió el impuesto al consumo al eliminar las menores tasas en las zonas fronterizas y se quitaron las exenciones especiales para las maquiladoras.</p> <p>Se aplicaron impuestos especiales a los combustibles fósiles (con excepción del gas natural).</p> <p>Se implementó un impuesto sobre el carbono, así como impuestos a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas.</p>

	<p>Se aprobaron cambios en la Ley de Responsabilidad Fiscal.</p> <p>Cambio de régimen fiscal para pequeños contribuyentes, con el objetivo de aumentar la formalidad.</p>
<b>Financiera</b>	<p>Fortalece la regulación, aumenta la competencia y reduce el costo crediticio.</p> <p>Protege más efectivamente los derechos de propiedad para acreedores.</p> <p>Una autoridad jurídica más formal a fin de que el órgano regulador gestione la resolución bancaria.</p> <p>Fomenta la competencia entre intermediarios financieros.</p> <p>Amplía las facultades de la banca de desarrollo del gobierno para otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas.</p>
<b>Competencia económica</b>	<p>Se fortaleció la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo.</p> <p>Se incrementaron las sanciones penales para licitaciones fraudulentas.</p> <p>La nueva Ley de Competencia le da al Congreso un plazo de un año a partir de julio de 2014 para incorporar los principios de la libre competencia al marco jurídico de México.</p>
<b>Telecomunicaciones</b>	<p>Se conformó, en 2013, el Instituto Federal de Telecomunicaciones</p>

	<p>(IFETEL) como un nuevo órgano regulatorio y de competencia especializado en radiodifusión y telecomunicaciones con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia. Promulgación de las leyes secundarias en mayo de 2014.</p>
<b>Energética</b>	<p>La reforma constitucional fue aprobada a finales de 2013.</p> <p>Se establecen varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente para la concesión de licencias, la seguridad y la protección ambiental del sector.</p> <p>Estos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del sector energético a una mayor competencia.</p> <p>Se permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos.</p> <p>Se prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como la participación de utilidades, producción compartida y acuerdos de licencia.</p> <p>Las actividades finales –entre ellas las intermedias, de refinación y distribución- estarán abiertas a competencia plena por parte del sector privado, incluidas las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía.</p> <p>El sector de la electricidad también se liberó, dando fin al monopolio de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>Los precios al menudeo de gasolina y diésel se incrementarán de acuerdo con la inflación general hasta 2017. A partir de 2018, los precios de la gasolina se liberarán y estarán determinados por las condiciones del mercado.</p>
<b>Pensión universal y seguro de</b>	<p>Aprobación de la Ley de Pensión Universal para personas de 65 años y más.</p>



<b>desempleo</b>	Creación del Seguro de Desempleo.
------------------	-----------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2015).

**Cuadro A.3. Población ocupada por nivel de ingreso en múltiplos de salarios mínimos**

Año	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No reciben ingresos	No especificado	Total
1995	20.7	30.4	14.5	9.5	7.2	14.0	3.8	100.0
1996	19.6	31.5	14.8	9.7	7.1	13.8	3.5	100.0
1997	15.1	27.5	16.4	12.5	9.9	14.8	3.7	100.0
1998	14.8	28.8	16.8	12.9	10.4	12.7	3.6	100.0
1999	14.5	28.6	17.6	13.9	9.9	12.2	3.3	100.0
2000	15.8	28.4	18.3	13.9	10.5	10.1	3.0	100.0
2001	16.0	26.8	18.6	15.1	10.6	9.7	3.1	100.0
2002	13.7	24.2	21.7	15.6	11.0	10.5	3.3	100.0
2003	13.4	24.4	20.9	17.3	10.7	9.9	3.4	100.0
2004	17.3	27.9	26.7	21.2	13.8	11.6	5.6	100.0
2005	14.9	22.7	19.2	18.1	10.4	9.5	5.3	100.0
2006	13.4	21.1	22.1	17.7	11.5	8.7	5.4	100.0
2007	12.5	20.7	21.6	18.5	11.8	8.8	6.0	100.0
2008	12.2	20.6	23.2	17.3	11.5	8.5	6.9	100.0
2009	13.2	22.3	19.7	17.6	10.5	8.5	8.2	100.0
2010	13.7	23.3	20.8	16.7	8.6	8.7	8.3	100.0
2011	12.8	22.6	21.9	16.7	8.4	8.1	9.4	100.0
2012	13.9	23.4	21.8	15.1	7.9	8.3	9.7	100.0
2013	13.6	24.7	20.1	15.5	7.5	7.9	10.8	100.0
2014	13.3	24.3	22.1	14.6	6.7	7.7	11.4	100.0

Fuente: Presidencia de la República (2014: 471).